

University of Groningen

Het ongemak van autonomie

Peeters, R.; Hofman, Roelande; Frissen, P.H.A.

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2013

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Peeters, R., Hofman, R., & Frissen, P. H. A. (2013). *Het ongemak van autonomie: Onderwijsbeleid tussen vrijheid en verantwoording*. NSOB/Universiteit Groningen.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.



Nederlandse School voor Openbaar Bestuur



rijksuniversiteit
 groningen

gion, gronings instituut
 voor onderzoek van onderwijs

HET ONGEMAK VAN AUTONOMIE Onderwijsbeleid tussen vrijheid en verantwoording

*Review van het BOPO-onderzoek naar 'educational governance'
in de periode 2009-2012*

Den Haag / Groningen, mei 2013
Dr. R. Peeters
Dr. R.H. Hofman
Prof. dr. P.H.A. Frissen

ISBN 978-90-6690-528-3

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting.....	5
1. Inleiding.....	9
2. Onderwijsvrijheid en de aanhoudende zorg der regering.....	10
2.1. Van deugdelijkheid naar kwaliteit.....	10
2.2. Van planning naar governance.....	11
3. Geclausuleerde autonomie.....	12
3.1. Autonomie en de verbetering van de onderwijskwaliteit.....	13
3.2. Autonomie en de besteding van publieke middelen.....	16
3.3. Autonomie en ‘checks and balances’ rondom schoolbesturen.....	17
4. Onderzoek naar Educational Governance.....	18
4.1. Inleiding: afstemming en samenwerking.....	18
4.2. Inzicht in het governance arrangement van primair onderwijs.....	19
4.3. Governance in (inter)nationaal perspectief.....	21
5. Conclusie, discussie en aanbevelingen: de governance mythe?.....	25
5.1. Discussiepunten voortvloeiende uit de beleidstheorie.....	25
5.2. Discussiepunten en aanbevelingen voortvloeiende uit het BOPO-onderzoek en overig (inter)nationaal onderzoek.....	26
Literatuurlijst	30
Bijlage: BOPO-dag 2013: bevindingen en discussie.....	35

MANAGEMENTSAMENVATTING

Beleidstheorie: het ongemak van autonomie

Wat beleid beoogt te bereiken en hoe het dat beoogt te bereiken zijn onmisbare elementen in een goed begrip van de resultaten en effectiviteit van beleid. Deze reviewstudie van het beleidsonderzoek naar ‘educational governance’ in het primair onderwijs in de periode 2009-2012 neemt daarom ook de uitgangspunten van het beleid zelf in ogenschouw. Een *beleidstheorie* is het geheel van vooronderstellingen dat ten grondslag ligt aan beleid. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt naar *normatieve assumpties* over de wenselijkheid van bepaalde interventies (probleemdefinitie, vaststelling van beleidsdoelen en legitimatie van overheidsinterventie) en *empirische assumpties* over de oorzaak-gevolg relaties en de effectiviteit en efficiëntie van inzet van specifieke beleidsinstrumenten. Een dergelijke analyse van assumpties gaat niet per definitie over de wenselijkheid van bepaald beleid, maar biedt wel nuancering van irreële verwachtingen over de effecten van beleid, wijst op de mogelijke onbedoelde gevolgen van bepaalde beleidsinterventies, en laat zichzelf repeterende en onproductieve mechanismen in beleid zien.

De beleidstheorie in het primair onderwijs kan als volgt worden samengevat.

- De onderwijskwaliteit moet worden verbeterd en dat kan alleen langs de weg van indirecte sturing
- Publieke middelen moeten deugdelijk worden besteed en beheerd en dat vraagt om controle via financieel toezicht en voorwaarden voor goed bestuur en om alternatieve vormen van financiering buiten de lumpsum
- Er zijn ‘checks and balances’ nodig en dat vraagt om versterking van de positie van andere actoren dan de besturen en om de instelling van een fusietoets.

De normatieve beleidsassumpties geven de overheid een verantwoordelijkheid in het corrigeren van de als onwenselijk en onbedoeld beoordeelde gevolgen van de constitutionele bescherming van de onderwijsvrijheid en van het eigen beleid gericht op autonomievergroting van de sector. De empirische beleidsassumpties impliceren dat deze correctie kan plaatsvinden door een versterking van de verantwoordingsplicht van schoolbesturen richting de overheid en tegelijkertijd door interventies gericht op het goed functioneren van het governance arrangement. Het beeld dat oprijst, betreft een worsteling met de implicaties van onderwijsvrijheid en de autonomie van schoolbesturen.

Het ‘ongemak’ is dat er zwaarwegende argumenten voor autonomie zijn, maar dat de overheid tegelijkertijd ambities en taken heeft die een insnoering van deze autonomie impliceren. Deze ambivalentie wordt gelegitimeerd in de koppeling van vrijheid aan verantwoordingsplicht, die de overheid in staat stelt om via een ‘bypass’ of ‘u-bocht’ alsnog invloed uit te oefenen. Het huidige onderwijsbeleid, dat kan worden gekenschetst aan de hand van deze spanning, roept hiermee tevens een aantal vragen op. Deze vragen impliceren niet onmiddellijk een kritiek, maar nodigen wel uit om het beleid van ‘educational governance’ zelf als onderdeel van probleemanalyse in het onderwijsdomein te zien. Drie vragen verdienen in dat perspectief overdenking:

1. Vormt het overheidsbeleid een bypass van onderwijsvrijheid?

De ontwikkeling naar een meer inhoudelijk onderwijsbeleid impliceert een verandering in de manier waarop de overheid haar constitutionele zorgplicht en daarmee ook de constitutionele onderwijsvrijheid opvat. Op een creatieve manier – via een gesloten systeem van normering, toezicht en sanctionering ten aanzien van onderwijsopbrengsten – wordt de vrijheid van scholen ingeperkt. Enerzijds is dit een reactie op geconstateerde tekorten in de basisvaardigheden van leerlingen en op toegenomen verwachtingen vanuit de samenleving ten aanzien van goed onderwijs. Anderzijds kan het beleid ook worden geïnterpreteerd als een bewuste tocht langs de randen van de grondwet.

2. Leidt governance tot een vervanging van regeldruk door inspectiedruk?
Hoewel risicogericht toezicht wordt gepresenteerd als een 'lichtere' vorm van toezicht, zijn er ook sterke argumenten om juist het tegenovergestelde te beweren. Immers, de introductie van lumpsumfinanciering heeft de rol van de overheid verplaatst van planner aan de voorkant naar toezichthouder aan de achterkant. De logische consequentie van deze vorm van educational governance is dat er meer controle op naleving moet plaatsvinden. Dit geschiedt weliswaar op basis van het principe 'verdiend vertrouwen', maar dat principe beoogt disciplineren. Immers, de prijs voor normafwijkend gedrag voor scholen wordt sterk verhoogd door de gerichte inzet van toezicht – zeker als daar een sanctionering bij onvoldoende verbetering aan wordt gekoppeld. Bovendien is een deel van de inspectielast 'vervangen' door de introductie van eindtermen, de verplichte eindtoets en het leerlingvolgsysteem (die ook toezicht 'op afstand' mogelijk maken).
3. Is er sprake van een scheefgroei in het governance-arrangement?
Twee belangrijke prikkels hebben ertoe geleid dat schoolbesturen een dominante positie hebben gekregen in het onderwijsveld. Ten eerste zijn dat de financiële voordelen die schaalvergroting biedt voor schoolbesturen. Ten tweede is dat het beleid van de overheid, dat gericht was op efficiencywinsten en professionalisering door middel van schaalvergroting. Tegelijkertijd draagt deze schaalvergroting mogelijk ook bij aan een scheefgroei in de verhouding in het governance-arrangement, waarin – idealiter – leerkrachten, schoolbesturen, schoolleiders en ouders elkaar in evenwicht houden. Nu probeert de overheid via aanvullend beleid deze gelijkwaardigheid te versterken door pogingen om ouders een sterkere positie te geven, en door het stellen van grenzen aan regionale monopolievorming van grote onderwijsinstellingen. Dit resulteert in een tweeslachtigheid ten aanzien van schaalvergroting en de rol van schoolbesturen.

Beleidsaanbevelingen en suggesties voor onderzoek

BOPO-onderzoek laat een opvallende discrepantie zien tussen de kwaliteitsopvattingen die worden gehanteerd door inspectie, beleidsmakers en schoolbesturen enerzijds en opvattingen van ouders en leerkrachten anderzijds. Die laatste twee actoren kijken naar meer subjectieve en 'zachte' factoren zoals sfeer, uitstraling en bejegening, terwijl er vanuit overheid en bestuur vooral wordt gestuurd op 'harde' en objectieve criteria zoals gemiddelde Cito-scores. Dit nodigt uit tot nadenken over keuzes en opvattingen over de kwaliteit van onderwijs.

Aanbeveling 1: Denk na over de manier waarop autonomie van de sector ook daadwerkelijk kan en mag leiden tot verschillen in kwaliteitsopvattingen en onderwijsopbrengsten.

Het zwaartepunt van het 'educational governance' arrangement lijkt te liggen in de driehoek schoolbesturen/schoolleiders – inspectie – ministerie. In het verlengde daarvan kunnen nog de PO-Raad en de lokale overheid genoemd worden. Ouders en leerkrachten zijn veel minder dominant aanwezig en dat is opvallend, aangezien juist dat actoren zijn die vanzelfsprekend passen bij een governance-arrangement. Een goed functionerend governance-arrangement vraagt om 'checks and balances' tussen actoren met een zekere gelijkwaardigheid.

Aanbeveling 2: In beleid en onderzoek dient aandacht te zijn voor de vraag hoe ouders en leerkrachten een belangrijkere positie kunnen krijgen, en hoe de overheid meer op afstand kan blijven.

Hoewel de gehanteerde vorm van de 'best fit' benadering oog heeft voor de verschillende uitgangssituaties van scholen en besturen – er wordt onder andere onderscheid gemaakt tussen eenpitters en meerpitters en tussen scholen met en zonder een hoog leerlinggewicht – worden deze verschillende typen van scholen en bestuur langs dezelfde, door de overheid geformuleerde, kwaliteitsmaatstaf gelegd. Als autonomievergroting op lokaal en regionaal wordt gestimuleerd, is het

bovendien een relevante vraag of dat vooral versterking van de rol van de lokale overheid veronderstelt.

Aanbeveling 3: Overheidsbeleid dient terdege rekening te houden met de grote variëteit in besturen en in scholen en er is veel meer kennis van lokale variëteit nodig.

Wat is er nodig voor een goed functioneren van besturen en scholen? Internationale onderzoeksresultaten zijn op dit punt ambigu en laten vaak zien dat karakteristieken van het politiek-bestuurlijke systeem, het dominante beleidsdiscours, opvattingen over ‘good governance’ en vooronderstellingen inzake effectiviteit van interventies sterk verweven zijn. Er moet veel kritischer naar beleidstheorieën en opvattingen over effectiviteit van interventies worden gekeken. Veel beleid berust op correlaties in plaats van op overtuigend bewijs dat dit een bijdrage levert aan beter functionerende scholen. Veel van de onderzoeksuitkomsten laten (opnieuw) zien dat onderwijsopbrengsten in overwegende mate worden bepaald door de samenstelling van de leerlingpopulatie. Tegelijkertijd richt veel (BOPO-) onderzoek zich op organisatiekundige kenmerken van het governance-arrangement, terwijl de achterliggende keuzes en opvattingen over de kwaliteit van onderwijs geen onderwerp van studie zijn. Het risico bestaat hierdoor dat het beleidsonderzoek de blinde vlekken van het onderwijsbeleid reproduceert en versterkt in plaats van analyseert en waar nodig ter discussie stelt.

Aanbeveling 4: Richt beleidsonderzoek zodanig in dat de assumpties die ten grondslag liggen aan het beleid worden onderzocht en dat er zicht komt op overtuigende verklaringen voor (internationale) verschillen in onderwijsopbrengsten.

Ter afsluiting

Onze bevindingen leiden, in combinatie met de reconstructie van de beleidstheorie, tot de meer algemene vraag of de notie van ‘educational governance’ niet vooral op een *mythe* berust. Als de kwaliteitsbepaling in handen is van de rijksoverheid, de kwaliteitszorg- en bewaking vooral een taak van schoolbesturen, PO-Raad en inspectie, en de rol van ouders en leerkrachten zeer beperkt is dan lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat er eerder sprake is van een klassiek ‘government’ repertoire. Immers, de idee achter governance is dat de overheid niet het monopolie op het bepalen van publieke waarden heeft, maar dat een breed amalgaam van politieke, publieke en private actoren dat vormgeven en bepalen door samenwerking, via ‘checks and balances’ en in meervoudigheid en variëteit. Het bovenstaande laat echter zien dat veel van de ‘inhoud’ van het onderwijsbeleid juist buiten het governance-arrangement tot stand komt en dat de relatie tussen de verschillende actoren allesbehalve gelijkwaardig is.

HET ONGEMAK VAN AUTONOMIE

Onderwijsbeleid tussen vrijheid en verantwoording

Review van het BOPO-onderzoek naar 'educational governance' in de periode 2009-2012

Prof. dr. P.H.A. Frissen

Dr. R.H. Hofman

Dr. R. Peeters

1. Inleiding

Wat beleid beoogt te bereiken en hoe het dat beoogt te bereiken zijn onmisbare elementen in een goed begrip van de resultaten en effectiviteit van beleid. De ambities en sturingsassumpties die ten grondslag liggen aan beleid zijn onderdeel van de analyse en kunnen niet onafhankelijk worden gezien van de uiteindelijk bereikte effecten. Deze reviewstudie van het beleidsonderzoek naar 'educational governance' in het primair onderwijs in de periode 2009-2012 neemt daarom ook de uitgangspunten van het beleid zelf in ogenschouw.

Een *beleidstheorie* is het geheel van vooronderstellingen dat ten grondslag ligt aan beleid (Hoogerwerf, 1984). Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt naar *normatieve assumpties* aangaande probleemdefinitie, vaststelling van beleidsdoelen en legitimatie van overheidsinterventie enerzijds, en *empirische assumpties* aangaande oorzaak-gevolg relaties en de inzet van specifieke beleidsinstrumenten anderzijds (Van Heffen, in Hoogerwerf & Herweijer, 2003:226-228; Hoogerwerf, 1989). Waar normatieve assumpties gaan over wenselijkheden en idealen, daar gaan empirische assumpties over de beoogde werking van beleid en interventies. Een reconstructie van een beleidstheorie is daarmee ook een analyse van de wijze waarop de overheid zich ten aanzien van een bepaald maatschappelijke fenomeen positioneert en van de sturingsconcepties die de overheid hanteert ten aanzien van dat maatschappelijke fenomeen.

De uiteindelijke effecten - en neveneffecten - van overheidsinterventies hangen in veel gevallen samen met de veronderstellingen van de gehanteerde beleidstheorie. Waar evaluatiestudies zich richten op de uitkomsten van beleid - en daarmee vaak het beleid zelf niet tot onderdeel van de probleemanalyse maken - richt een analyse van de beleidstheorie zich op de onderliggende aannames van beleid. Dat opent de weg naar het duiden van eventuele spanningen in de realisatie van beleid, die niet zozeer het gevolg zijn van onvoldoende implementatie-inspanningen maar juist voortvloeien uit normatieve en causale beleidsassumpties. Evaluatieonderzoek zonder reflectie op de assumpties van de beleidstheorie mondt daarom uit in instrumentalisme en ontbeert kritische reflectie op het beleid.

Een dergelijke analyse van assumpties gaat niet per definitie over de wenselijkheid van bepaald beleid, maar biedt wel nuancering van irreële verwachtingen over de effecten van beleid, wijst op de mogelijke onbedoelde gevolgen van bepaalde beleidsinterventies, en laat zichzelf repeterende en onproductieve mechanismen in beleid zien. Zonder inzicht in en discussie over beleidsassumpties kan improductief beleid zich lange tijd continueren. Soms in de vorm van stapeling van maatregelen als reactie op onvoldoende of ongewenste effecten van eerdere maatregelen (Wildavsky, 1979; In 't Veld, 1982), soms in de vorm van verbale vernieuwing (Van Twist, 1995) die (al dan niet bewust) een herhaling van zetten maskeert, en soms in de vorm van 'muddling through' (Lindblom, 1959) om spanningen te mitigeren zonder de achterliggende beleidsassumpties ter discussie te stellen. Evaluatieonderzoek leidt dan vaak tot discutabele conclusies: het beleid is niet volledig effectief; ergo, er is nieuw en meer beleid nodig (en natuurlijk nieuw en meer evaluatieonderzoek).

In het navolgende staan we eerst kort stil bij de constitutionele en historische context van het huidige beleid ten aanzien van primair onderwijs (paragraaf 2). Vervolgens gaan we nader in op de belangrijkste kenmerken en spanningen van de door de overheid gehanteerde beleidstheorie

(paragraaf 3). Daarna bespreken we, in het licht van de beleidstheorie, de belangrijkste bevindingen uit het BOPO-onderzoek in de periode 2009-2012 uit de programmalijn Sectorontwikkeling en autonomie onder de titel ‘educational governance’ (paragraaf 4). Daarop volgt een discussie over de spanningen in het beleid en de uitdagingen voor onderwijsonderzoek (paragraaf 5). In de bijlage is een samenvatting opgenomen van de bevindingen van de BOPO-dag (6 maart 2013) ter afsluiting van het programma Beleidsgericht Onderwijsonderzoek Primair Onderwijs IV (2009-2012). Deze BOPO-dag stond in het teken van informatie-uitwisseling en discussie tussen onderzoekers/reviewers en experts enerzijds en BOPO en beleidsmedewerkers van OCW anderzijds over de beleidsreconstructie, resultaten en eindconclusies van het uitgevoerde BOPO-onderzoek in de periode 2009-2013. De bevindingen zijn verwerkt in de aanbevelingen.

2. Onderwijsvrijheid en de aanhoudende zorg der regering

“Vrijheid van onderwijs impliceert geen non-interventie”. Dit waren de eerste woorden die werden gesproken tijdens een afstemmingsoverleg dat wij bij aanvang van het onderzoek hadden op het Ministerie van OCW. In zekere zin wordt met deze ene uitspraak de complexiteit van onderwijsbeleid neergezet: enerzijds is er de grondwettelijk beschermde vrijheid van stichting, richting en inrichting van onderwijs, anderzijds is er een permanente constitutionele zorgplicht van de overheid voor de deugdelijkheid van het onderwijs. In artikel 23 van de Grondwet komen beide elementen terug.

Veel kenmerken van het hedendaagse onderwijsbeleid – inclusief bijbehorende spanningen en dilemma’s – zijn terug te voeren op de ambivalenties van dit grondwetsartikel. Bovendien biedt het artikel ‘veel ruimte voor tijdgebonden wetgeving’ (Onderwijsraad, 2012a: 21). De verhouding tussen onderwijsvrijheid en constitutionele zorgplicht van de overheid is de afgelopen decennia aan enkele belangrijke transformaties onderhevig geweest. Om de historische achtergrond te schetsen van het hedendaagse primair onderwijsbeleid schetsen wij hier twee bredere ontwikkelingen, die tot op vandaag doorwerken in het denken over onderwijsvrijheid en constitutionele zorgplicht.

2.1. Van deugdelijkheid naar kwaliteit

De grondwetstekst hanteert het begrip ‘deugdelijkheid’ als richtsnoer voor de ‘aanhoudende zorg der regering’. Deze deugdelijkheid betreft de inrichting van het onderwijs, niet de godsdienstige of levensbeschouwelijke vrijheid van richting van het onderwijs (Onderwijsraad, 2012a:56). De letterlijke betekenis van het begrip deugdelijkheid – ‘in goede staat verkerend’, ‘degeijkheid’ – biedt nog relatief weinig aanknopingspunten voor nadere wetgeving en beleid. Een historische analyse van de manier waarop de regering en de wetgever hun discretionaire ruimte hebben ingevuld laat zien dat het begrip steeds verder wordt opgerekt.

De oorspronkelijke grondwetgever maakte expliciet dat eisen van ‘deugdelijkheid’ niet de vrijheid van inhoud mochten aantasten. In een toelichting op het voorstel tot wijziging van de Grondwet schrijft de regering in 1916 dat openbare en bijzondere scholen op dit punt niet in alle gevallen gelijk dienen te worden behandeld: “[...] gelijkheid van eischen ware alleen dan te rechtvaardigen indien vaststond dat door die gelijkheid de inhoud van het onderwijs onaangetast bleef. Dit is echter het geval niet.” De vrijheid van richting is leidend: noch de maatstaven van het openbaar noch die van het bijzonder onderwijs dienen algemeen geldend te zijn. “De deugdelijkheid van het onderwijs hangt zoozeer samen met zijn inhoud, dat zij alleen gewaarborgd wordt door eischen die op grond van dien inhoud het peil bepalen.” (TK 1915-1916, nr. 359/5, p. 16) En ook in de Memorie van Toelichting op het voorstel van de uiteindelijke Lager-onderwijswet van 1920 stelt de regering dat “de grondslag van het bijzonder onderwijs, het behoud van de vrijheid van richting, de opvoedkundige zelfstandigheid, onaangetast [dient] te blijven” (TK 1918-1919, nr. 428/3, p. 27). Onder de deugdelijkheidseisen vallen dan onder meer bekwaamheidseisen voor leerkrachten, salariëring van leerkrachten, de zorg voor schoolgebouwen en vaststelling van een minimum aantal leerlingen (TK 1918-1919, nr. 428/3, p. 28).

Met name de laatste tien jaar heeft zich echter een opvallende verschuiving voltrokken van ‘deugdelijkheid’ naar ‘kwaliteit’ als centrale notie in onderwijsbeleid en -wetgeving.¹ De eerste tekenen hiervan zijn reeds zichtbaar in de Wet op het Primair Onderwijs van 1981, waarin aan het bevoegde gezag de zorg voor de “kwaliteit van het onderwijs” wordt toegekend (artikel 10 WPO). En in Wet op het Onderwijstoezicht van 2002 wordt aan het toezicht de taak opgedragen om de kwaliteit van het onderwijs te evalueren op basis van een door de Minister goedgekeurd toezichtskader (artikelen 11 t/m 13 WOT).

In 2002 stelt de Onderwijsraad nog dat de interpretatie van ‘deugdelijkheid’ als ‘kwaliteit’ “geen genoegzame basis in het systeem en de wordingsgeschiedenis van het grondwetsartikel” vindt (Onderwijsraad, 2002:25). Tien jaar later beveelt diezelfde Onderwijsraad echter aan om deugdelijkheideisen daadwerkelijke kwaliteit te laten omvatten. Een veranderde maatschappelijke context zou dit inmiddels rechtvaardigen: “De aandacht voor kwaliteit is de laatste tien jaar toegenomen: zowel onder ouders, bij scholen als in de politiek. Daar zijn goede redenen voor. Burgers moeten aan steeds meer kwalificaties voldoen om volwaardig mee te kunnen draaien in een complexe en internationaal georiënteerde samenleving” (Onderwijsraad, 2012a: 12). In breder historisch perspectief past deze bemoeienis in een eeuwenlange, en overigens omstreden, traditie die onderwijs ziet als belangrijk middel voor de emancipatie van bevolkingsgroepen, voor de vorming van eenheidsstaten of voor de productiviteit en kwaliteit van de beroepsbevolking.

Met name vanaf de jaren ’70 van de 20^e eeuw is de overheid zich actiever gaan bemoeien met het onderwijs vanuit een emancipatoire gedachte (spreiding van kennis en gelijke kansen) en, vanaf de jaren ’80, vanuit een economisch perspectief (de behoeften van de arbeidsmarkt) (Bronneman-Helmers, 2011: 24-26). Gelijke kansen zijn niet alleen doel op zich, maar ook middel voor een kwalitatief hoogwaardige beroepsbevolking en recentelijk ook voor maatschappelijke doelstellingen zoals sociale cohesie, burgerschap en volksgezondheid. Aandacht voor achterstandsgroepen is nog altijd een belangrijk onderdeel van beleid. Daarnaast is er meer aandacht voor de excellente leerling (vgl. Ministerie OCW, 2011b).

Het begrip ‘kwaliteit’ impliceert een meer inhoudelijke opvatting over goed onderwijs dan ‘deugdelijkheid’, dat een zekere terughoudendheid impliceert. Het centraal stellen van de zorg om de kwaliteit van het onderwijs maakt het bijvoorbeeld logisch dat de overheid meer interesse toont in de opbrengsten van het onderwijs en in de inhoud van onderwijscurricula. Ten aanzien van dat laatste maakte de commissie Dijsselbloem een veelzeggende opmerking, die getuigt van een zeer ruime interpretatie van het grondwettelijke deugdelijkheidsbegrip: “De overheid is verantwoordelijk voor het *wat*, de onderwijsinhoud en stuurt daarop in de vorm van het kerncurriculum, examens en toezicht. De scholen gaan nadrukkelijk over het *hoe*, dat wil zeggen de inrichting van het onderwijs, het pedagogisch-didactisch klimaat.” (TK 2007-2008, 31007/6, p.189). Daar valt constitutioneel het nodige tegen in te brengen. Uit de tekst van de Grondwet zou eerder het omgekeerde volgen: de scholen gaan nadrukkelijk over het ‘wat’ (de inhoud) en de overheid heeft een rol in het ‘hoe’ (de deugdelijkheid van de inrichting van het onderwijs).

Een zelfde positie neemt de regering in haar beleid in: “Uitgangspunt is dat de overheid de concrete doelen van de beleidsmaatregelen vaststelt (het ‘wat’) en dat de partijen in het onderwijsveld bepalen op welke manier zij die doelen zullen realiseren (het ‘hoe’)” (Ministerie OCW, 2011a: 1). Hiermee lijkt de overheid leraren en onderwijsinstellingen in belangrijke mate als uitvoerders van beleid te zien. Overigens is het opvallend dat de overheid zich wel degelijk ook met het ‘hoe’ lijkt te bemoeien: een ambitieuze leercultuur en het gebruik maken van peer reviews tussen scholen zijn onderdeel van beleidsambities.

2.2. Van planning naar governance

Vanaf de jaren ’80 heeft zich een omslag voltrokken in de sturing van het onderwijsveld, die zich laat samenvatten in een beweging van ‘planning’ naar ‘governance’. In de jaren ’70 van de vorige eeuw bereikte de planningsfilosofie zijn hoogtepunt in de vorm van gedetailleerde

1. Interessante vraag is natuurlijk of een dergelijke ‘sluipende’ begripsverschuiving bij een systeem van constitutionele toetsing staande zou zijn gebleven.

financieringsstromen, huisvestingsbeleid, personeelsbeleid en scholenplanning door het Rijk. In de daaropvolgende jaren werd – als onderdeel van een bredere neoliberale agenda van marktwerking en privatisering – een nieuwe besturingsfilosofie ontwikkeld, die schoolbesturen zelf verantwoordelijk zou moeten maken voor de organisatie en het management van onderwijsorganisaties. De overheid zou dan enkel nog op hoofdlijnen financieren – via ‘lumpsum bekostiging’ – en controleren (Hetteema, in Hetteema & Lenssen, 2007: 19-22).

Deze sturingsfilosofie wordt sinds grofweg 2000 omschreven als ‘governance’ (e.g. Pierre, 2000; Kjaer, 2004; Rhodes et al., 2006), waarbij de overheid probeert om de relaties tussen leerlingen, ouders, docenten, schoolbesturen, gemeenten en inspectie zodanig te organiseren dat zij elkaar corrigeren, in balans houden of prikkelen tot innovatie en ondernemerschap.² De idee van ‘governance’ is dat scholen zich niet enkel aan de overheid, maar vooral ook aan ouders en het bredere publiek verantwoorden (o.a. via medezeggenschap, horizontale verantwoording en concurrentie).

Volgens deze filosofie van governance wordt een regeldichte, centralistische en bureaucratische inrichting vervangen door een grotere mate van autonomie voor schoolbesturen binnen door de overheid gestelde kaders. Die autonomie is echter gekoppeld aan toezicht op naleving van de gestelde randvoorwaarden. Daarnaast is er in veel gevallen een gevarieerd stelsel aan ‘zachte’ gedragsprikkelers, die ervoor moeten zorgen dat relevante actoren ‘uit eigen beweging’ gewenst gedrag vertonen in de onderlinge interactie in het veld. Verleiding, overtuiging, monitoring, benchmarking, financiële prikkels, zelfregulering, medezeggenschap, horizontaal toezicht, contracten en convenanten zijn hierbij veelgebruikte instrumenten. Het gaat om het construeren en managen van “een verfijnd geheel van checks en balances” (Onderwijsraad, 2007:64).

De theorie van ‘governance’ benadrukt vaak het beeld van een terugtrekkende overheid en een bescheiden bestuur (Rhodes, 1996, 2011; Kjaer, 2004; Bekkers et al., 2007; Alford, 2009). Dat beeld is in het geval van primair onderwijsbeleid echter slechts de helft van het verhaal. Er is toenemende zorg om de kwaliteit en inhoud van het onderwijs en governance gaat gepaard met een toegenomen toezicht op naleving. Kenmerkend voor het onderwijsbeleid van de laatste jaren is juist een hoge mate van ambivalentie ten aanzien van onderwijsvrijheid en overheidsbemoeienis: “Centrale doelstellingen [...] waren vergroting van de autonomie van scholen, met name op het gebied van het beheer (lumpsumbekostiging), het terugdringen van de autonomie op onderwijsinhoudelijk gebied door het centraal vastleggen van eindtermen, en minder voorschriften vooraf en meer toetsing achteraf” (Bronneman-Helmers, 2011: 26). De overheid stelt veel eisen op een groot aantal terreinen aan schoolbesturen.

Dat beeld wordt versterkt doordat Rijk, lokale overheden en onderwijsbesturen de drie ‘hoofdrolspelers’ in het onderwijsveld zijn – met andere woorden: niet de typische actoren die je bij ‘governance’ zou verwachten. Het Rijk is verantwoordelijk voor wettelijke kaders, bekostiging van het onderwijs en toezicht op de kwaliteit, lokale overheden voor de huisvesting, handhaving van de leerplicht en afstemming met belendende beleidsterreinen (zoals welzijn, sport en jeugdgezondheidszorg), en schoolbesturen voor het onderwijsinhoudelijk beleid en beheer. De ‘autonomievergroting van de sector’ is derhalve vooral te begrijpen als een autonomievergroting van schoolbesturen, die het bevoegd gezag vormen. Het samenspel tussen de drie genoemde partijen is in belangrijke mate bepalend voor het aanzien van het Nederlandse onderwijs.

3. Geclausuleerde autonomie

Uit het bovenstaande volgt dat de in het onderwijsbeleid verkondigde autonomievergroting van schoolbesturen vooral moet worden begrepen als een *geclausuleerde autonomie*: “Autonomievergroting gaat vaak samen met een uitbreiding van de noodzaak om verantwoording af

2. Een voorbeeld hiervan is de openbaarmaking van inspectierapporten en de ‘naming en shaming’ van ‘zwakke’ en ‘zeer zwakke’ scholen: de veronderstelling is dat de ‘goede naam’ van een school een belangrijk criterium voor ouders is bij de schoolkeuze. Scholen zou er veel aan gelegen zijn deze goede naam te bewaken (Bronneman-Helmers, 2011:82).

te leggen, hetzij aan beleidsverantwoordelijken, hetzij aan actoren die op hetzelfde niveau zijn gesitueerd [...]” (NWO, 2009:11). De aard van deze verantwoording is medebepalend voor de feitelijke mate van autonomie. Daarmee geschiedt het ‘terugtrekken’ van de overheid slechts onder voorwaarden: “Naarmate het onderwijsveld de doelen [van de beleidsmaatregelen, PF, RH, RP] beter tot stand brengt, met inachtneming van de positie en belangen van alle relevante actoren op sector- en schoolniveau, kan de overheid meer terugtrekken” (Ministerie OCW, 2011a:1).

Deze geclausuleerde autonomie in ‘educational governance’ laat zich karakteriseren aan de hand van *drie spanningen*, die deels een onvermijdelijk gevolg zijn van de ambivalenties in artikel 23 van de Grondwet en deels een consequentie van een specifieke beleidsinterpretatie van dit artikel. Deze drie spanningen zijn gereconstrueerd aan de hand van twee vragen:

- Welke normatieve assumpties liggen ten grondslag aan overheidshandelen? Meer concreet gaat het om probleemdefinities, vaststelling van beleidsdoelen en legitimatiegronden voor overheidsinterventie.
- Welke empirische assumpties liggen ten grondslag aan overheidshandelen? Meer concreet gaat het om de constructie van causale relaties en om de keuze voor specifieke beleidsinstrumenten.

3.1. Autonomie en de verbetering van de onderwijskwaliteit

Een eerste spanning betreft de relatie tussen autonomievergroting van de sector en de inhoudelijke doelstellingen inzake verbetering van de onderwijskwaliteit. In lijn met de hierboven genoemde ontwikkeling naar een meer inhoudelijk onderwijsbeleid heeft de overheid een scala aan maatregelen en interventies ontwikkeld om te sturen op de kwaliteit van het onderwijs. Dit gebeurt tegenwoordig onder de noemer ‘opbrengstgericht werken’, waaronder wordt verstaan:

- “Blijvende aandacht voor leeropbrengsten op alle niveaus (leerling, klas, groep, school en bestuur).
- Aandacht voor Nederlandse taal en rekenen-wiskunde vormt de kern.
- Voortgaande professionalisering van leraren, schoolleiders en bestuurders, om een opbrengstgerichte cultuur te versterken” (TK 2011-2012, 33157/3, p.4).

Met opbrengstgericht werken “[...] levert het onderwijs een bijdrage aan een samenleving met een prettig leefklimaat en een veerkrachtige economie. We kunnen het ons niet veroorloven talent te verspillen” (Ministerie OCW, 2011b: 1). Deze beleidslijn is een reactie op “het groeiend aantal leerlingen van wie de basisvaardigheden (taal en rekenen) ontoereikend zijn om goed in onze samenleving te kunnen functioneren” (Inspectie van het Onderwijs, 2008:8; cf. 2009:11). Scholen blijken niet altijd in staat om extra aandacht te geven aan leerlingen met achterstanden. Bovendien zouden scholen geholpen zijn met meer duidelijkheid over het minimale niveau van leerlingen in taal en rekenen (Inspectie van het Onderwijs, 2008: 9-11; 2009: 19-22; 2010: 18).

Omdat de overheid niet rechtstreeks mag sturen op de relatie tussen leraar en leerling – ingevolge de constitutionele onderwijsvrijheid – is er een ‘u-bocht constructie’ gemaakt om gedragsprikkelers te organiseren richting scholen, ouders, leraren en schoolbesturen. Deze gedragsprikkelers kennen twee vormen of beleidsstrategieën in het onderwijsbeleid: *normering aan de achterkant* en *‘capacity building’ aan de voorkant*. Volgens de regering behoren deze maatregelen binnen de constitutionele plicht van de overheid om zorg te dragen voor de deugdelijkheid van het onderwijs (TK, 2011-2012, 33157/3, p. 9).

De eerste beleidsstrategie van ‘normering aan de achterkant’ houdt in dat de overheid centraal eindtermen vaststelt waartoe het primair onderwijs leerlingen dient op te leiden en waarover scholen verantwoording moeten afleggen. Meer concreet gaat het om de invoering van een samenhangend stelsel van referentieniveaus voor de beoogde opbrengsten in taal- en rekenonderwijs, van een leerlingvolgsysteem voor het monitoren van vorderingen, van een verplichte eindtoets conform de referentieniveaus, van (interne) inspectie van de behaalde onderwijsresultaten, en van categorisering van scholen op basis van deze behaalde resultaten. Op deze manier organiseert de overheid eenduidigheid in onderwijsnormen en transparantie in onderwijsopbrengsten.

Hierbij is expliciet sprake van “een normerende overheid”, die “duidelijk definieert ‘wat’ kinderen moeten kennen en kunnen aan het eind van het basisonderwijs” (Brief TK d.d. 1-3-2011, p. 2 en 4). Dat begint met de vaststelling van normen in de ‘Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen’. Bij algemene maatregel van bestuur wordt benoemd welk niveau leerlingen minimaal dienen te behalen in de verschillende opleidingsniveaus (basisonderwijs, vmbo, havo en vwo) voor de vakken ‘Nederlandse taal’ en ‘rekenen’.

Een tweede hulpmiddel voor ‘opbrengstgericht werken’ is de invoering van een verplicht leerlingvolgsysteem,³ waarvoor momenteel een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer is ingediend (TK 2011-20112, 33157/2, 3). Dit maakt het voor scholen mogelijk om de ontwikkeling van een leerling in termen van kennis en vaardigheden te volgen op basis van periodieke toetsing, met name als het gaat om de referentieniveaus voor taal en rekenen. Dit maakt ‘prestaties transparanter’ en het biedt scholen de mogelijkheid om leerlingen individuele ondersteuning te bieden waar nodig (Brief TK d.d. 1-3-2011, p. 3 en 6).

Een derde onderdeel van opbrengstgericht werken is de invoering van een verplichte eindtoets in het basisonderwijs. Hiervoor is in combinatie met het voornoemde leerlingvolgsysteem een wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer (TK 2011-20112, 33157/2, 3). Veel scholen maken al gebruik van een eindtoets (85% neemt een Cito-toets af, waar de beoogde eindtoets op aansluit), maar de verplichte eindtoets in groep 8 wordt expliciet afgestemd op de referentieniveaus voor taal en rekenen. Zo’n toets is, naast het schooladvies, een belangrijk hulpmiddel om een kind een passende plek in het voortgezet onderwijs te geven.

Een vierde vorm van ‘normering aan de achterkant’ betreft het toezicht op de onderwijsprestaties van scholen. Daarbij is zowel sprake van intern toezicht, door schoolbesturen zelf te organiseren,⁴ en overheidstoezicht door de Inspectie van het Onderwijs. Het interne toezicht betreft het functioneren van het schoolbestuur en de kwaliteit van het onderwijs, en de goedkeuring van begroting, jaarverslag en strategisch beleid. De Inspectie verricht in ieder geval onderzoek naar leerresultaten, ontwikkeling van leerlingen en personeelsbeleid, en – bij vermoedens dat de kwaliteit tekortschiet en nader onderzoek gewenst is – naar leerstofaanbod, leertijd, pedagogisch klimaat, schoolklimaat en bekwaamheid van het onderwijspersoneel. Bij de beoordeling van de leerresultaten⁵ vormen de Cito-scores – en dus ook de voorgenomen verplichte eindtoets – een belangrijk onderdeel. Daarnaast is er ook “preventief toezicht” ten aanzien van zogeheten ‘risicoscholen’: vroegtijdige identificatie van achteruitlopende prestaties maakt vroegtijdige interventie mogelijk voordat een school daadwerkelijk zwak is geworden. Zodra de leerresultaten van een school één jaar onder de norm liggen, wordt het verantwoordelijke bestuur hierover door de Inspectie ingelicht; bij een tweede jaar op rij onvoldoende resultaten volgt een waarschuwing aan het schoolbestuur (Brief TK d.d. 12-12-2011; Inspectie van het Onderwijs, 2012a:9; TK 2011-2012, 33157/3, p. 10; TK 2009-2010, 32193/3, p. 4).

Een vijfde element in de strategie van ‘normering aan de achterkant’ betreft het transparant en inzichtelijk maken van onderwijskwaliteit voor derden, zoals ouders. Door de invoering van de verplichte eindtoets van de referentieniveaus voor taal en rekenen kunnen scholen op basis van harde gegevens van de overheid het predicaat ‘zeer goed’ en ‘excellent’ of juist ‘zwak’ en ‘zeer zwak’ krijgen (Brief TK d.d. 1-3-2011, p. 3). Scholen met het predicaat ‘zeer zwak’ zijn verplicht ouders hiervan op de hoogte te stellen (ingevolge artikel 45a van de Wet op het primair onderwijs). In dat verband worden momenteel ook ‘Vensters’ of ‘Kwaliteitswijzers’ ontwikkeld, waarmee de kenmerken en prestaties van scholen inzichtelijk worden gemaakt voor schoolbestuurders en voor ouders, onder meer als het gaat om het aantal leerlingen, leerlingenverzuim, resultaten van het

-
3. Overigens beschikte in het schooljaar 2008-2009 95% van de basisscholen al over een leerlingvolgsysteem, maar dit werd nog door slechts 30% gebruikt voor opbrengstgericht werken te versterken (TK 2011-2012, 33157/3, p. 19).
 4. Ingevolge artikel 17a van de Wet op het primair onderwijs dienen de functies van bestuur en intern toezicht gescheiden te zijn. Schoolbestuur en schoolleiding hebben een verantwoordingsplicht richting elkaar, medezeggenschapsorgaan en ouders (PO-Raad, 2010:8).
 5. In de methodiek van de inspectie wordt ook het opleidingsniveau van ouders meegenomen om de prestaties van scholen op een faire wijze te kunnen beoordelen (aangezien dat opleidingsniveau in belangrijke mate samenhangt met de schoolprestaties van hun kinderen).

leerlingvolgsysteem, het percentage schooladviezen voor voortgezet onderwijs per schooltype, en scores van de Cito-toets.

Een zesde en laatste element in de normeringsstrategie betreft sanctionering. Zodra de Inspectie constateert dat de leerresultaten gedurende drie achtereenvolgende jaren onder de norm liggen, wordt aan de betreffende school het predicaat ‘zeer zwak’ verleend. Ingevolge artikel 3, lid 3 van de Wet op het onderwijstoezicht kan de Minister sinds 2010 bij ernstig of langdurig tekortschieten in leerresultaten bekostigingssancties opleggen aan scholen van ten hoogste 15% of de bekostiging geheel of gedeeltelijk opschorten. De termijn voor zeer zwakke scholen om deze eventuele sancties af te wenden bedraagt twee jaar – al heeft de minister voorgesteld deze termijn terug te brengen tot één jaar (TK 2010-2011, 31293/86).

De tweede strategie in het onderwijsbeleid gericht op kwaliteitsverbetering via opbrengstgericht werken is ‘capacity building aan de voorkant’. Dit verwijst naar het geheel van maatregelen dat is ontworpen om scholen te ondersteunen om de centraal gestelde normen te kunnen realiseren. Meer concreet gaat het bij deze ‘competentieversterking’ om het bieden van ondersteuning zodat scholen zichzelf kunnen verbeteren en hun onderwijsopbrengsten kunnen verhogen. Competentieversterking is vooral gericht op zwakke en zeer zwakke scholen.⁶

Een belangrijk element in deze beleidsstrategie is het actieplan ‘Basis voor Presteren’ (Ministerie OCW, 2011b), waarin wordt beschreven dat scholen bijzondere bekostiging kunnen ontvangen voor het realiseren van ambities rond opbrengstgericht werken en professionalisering van leraren. Het actieplan beoogt onder meer om in 2015 de gemiddelde Cito-scores te laten stijgen, het aantal taal- en rekenzwakke scholen te halveren, en het aantal scholen dat voldoende scoort op de inspectie-indicatoren voor opbrengstgericht werken te verdubbelen. Hiervoor is aanvullende, geormeerde financiering via een zogeheten ‘prestatiebox’ beschikbaar.

Daarnaast beoogt de overheid de professionaliteit van leraren te versterken (Ministerie OCW, 2011a). Er zullen nieuwe bekwaamheidseisen worden vastgesteld en schoolleiders dienen te zorgen voor een goed HRM-beleid. Ook dienen werknemers zich als ‘bekwame leraar’ in een centraal lerarenregister te registreren: alleen leraren die voldoen aan de gestelde bekwaamheidscriteria behouden hun registratie (cf. Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel, 2005).

Leraren worden ook ondersteund door de ontwikkeling van 3 doorlopende leerlijnen in taal en rekenen voor leerlingen die aanvullende ondersteuning nodig hebben om de referentieniveaus te halen. Er zijn leerlijnen in ‘Nederlandse taal’ voor luisteren, lezen, gesprekken en spreken, en schrijven. En er zijn leerlijnen in ‘rekenen’ voor getallen, verhoudingen, meten, meetkunde en verbanden (SLO, 2012a en b).

Voor de realisatie van de actieplannen ‘Basis voor Presteren’ en ‘Leraar 2020’ is een akkoord met de PO-Raad gesloten door de bewindslieden van Onderwijs (Brief TK d.d. 17-1-2012). In dit akkoord onderschrijft de PO-Raad de doelen om opbrengstgericht te werken, het aantal zwakke scholen terug te brengen, leraren te professionaliseren, ouders meer te betrekken bij het onderwijs en schoolleiders en leraren te registreren in een centraal beroepsregister. Dit heeft geresulteerd in het programma ‘Goed worden, goed blijven’ voor een gerichte ondersteuning van zwakke en zeer zwakke scholen en risicoscholen. Onderdeel van deze ondersteuning zijn intensief toezicht, gesprekken met analyseteams en verbetertrajecten door ‘vliegende brigades’ met ervaren onderwijskundigen. De overheid heeft zelf ook een ondersteuningsprogramma ontwikkeld om scholen te helpen bij de realisatie van de ambities: ‘School aan zet’.

Samenvattend kan de normatieve beleidsassumptie van de overheid (aangaande probleemdefinities en beleidsdoelstellingen) in het primair onderwijs worden omschreven als de gevoelde noodzaak om de verbetering van de onderwijskwaliteit ter hand te nemen teneinde het maximale uit leerlingen te halen en hen voor te bereiden op het voortgezet onderwijs. Deze kwaliteitszorg kan

6. In de periode 2008-2011 is het percentage zwakke scholen in het basisonderwijs gedaald van 9,2% naar 3,8% en het percentage zeer zwakke scholen van 1,4% naar 0,6%. In absolute getallen gaat het om een daling van het aantal leerlingen op een zwakke of zeer zwakke school van 88.000 in het schooljaar 2009/2010 naar een kleine 60.000 in 2010/2011. De daling vond met name plaats in de grote steden (Inspectie van het Onderwijs, 2012b:55).

volgens de overheid niet enkel aan scholen, ouders en schoolbesturen zelf worden overgelaten. De empirische beleidsassumptie (aangaande de veronderstelde werking van beleid) is in belangrijke mate ingegeven door de beperkingen die artikel 23 van de Grondwet stelt. Het verbeteren van de kwaliteitszorg wordt hierdoor op indirecte wijze vormgegeven – via een ‘u-bocht’. De overheid bemoeit zich niet rechtstreeks met het onderwijs in de klas, maar organiseert een samenhangend stelsel van normering, toezicht en sanctionering om de onderwijsopbrengsten te meten, en een pakket aan ondersteuningsmaatregelen om scholen en leerkrachten te helpen aan deze normen te voldoen.

3.2. Autonomie en de besteding van publieke middelen

Een tweede spanning betreft de relatie tussen autonomievergroting van de sector en de behoefte aan een verantwoorde besteding van publieke middelen, met name in de vorm van een goed management en financiële stabiliteit. De introductie van governance als besturingsfilosofie heeft onder meer geleid tot de introductie van lumpsumfinanciering voor het primair onderwijs in 2006. Tegelijkertijd gaat het nog steeds om publieke middelen die zinvol en efficiënt besteed dienen te worden. Het vaststellen van boven- en ondergrenzen voor financiële reserves, de verplichting om openlijk verantwoording af te leggen over het gevoerde financiële beleid, en de organisatie van toezicht op de financiële huishouding van schoolbesturen behoren daarom eveneens tot de governance-filosofie (Brief TK d.d. 7-6-2005, pp. 17-18).

Lumpsumfinanciering is gebaseerd op ‘programma’s van eisen’, waarin is vastgesteld wat de kosten van een gemiddelde school zijn voor de materiële instandhouding. De lumpsumfinanciering gaat gepaard met een toegenomen verantwoordingsplicht. Schoolbesturen leggen verantwoording af over hun financiële beleid in een door een accountant goedgekeurd jaarverslag, bestemd voor onder meer de leden van de medezeggenschapsraad, ouders en personeel. Daarnaast vindt sinds 2008 financieel toezicht plaats door de Inspectie van het Onderwijs. De Inspectie onderzoekt waaraan het budget is uitgegeven en brengt de financiële situatie van een onderwijsbestuur in kaart. Daarbij hanteert de Inspectie als richtsnoer dat scholen zonder aanwijsbare risico’s steekproefsgewijs worden onderzocht, terwijl scholen met financiële risico’s direct nader onderzocht, en eventueel ook onaangekondigd bezocht.

Voor deze laatste categorie scholen geldt niet het governance-adagium van ‘sturen op afstand’, maar juist ‘kort volgen’ (Onderwijsraad, 2010:22).⁷ In het algemeen betekent ‘risicogericht toezicht’ ten eerste dat een grotere capaciteit beschikbaar komt voor de moeilijke gevallen en ten tweede dat (daarmee) ook de prijs voor deviant gedrag wordt verhoogd: het besef dat toezichtlast stijgt als een school in de categorie ‘risicoschool’ valt heeft een disciplinerend effect op scholen om niet in die categorie terecht te komen – te meer daar er mogelijke financiële sancties kleven aan tekortschietende prestaties. In artikel 4, lid 3 van de ‘Wet op het onderwijstoezicht’ heet het als volgt: “De intensiteit van het toezicht in het onderwijs [...] is afhankelijk van de kwaliteit van het onderwijs, van de wijze waarop de professionaliteit van de instelling en het bestuur is gewaarborgd, van de mate van naleving van wettelijke voorschriften en [...] van de financiële situatie van de instelling”. In de Memorie van Toelichting wordt dit het principe van “verdiend vertrouwen” genoemd (TK 2009-2010, 32193/3, p. 1) – vertrouwen dat de school pas krijgt na aantoonbaar voldoende prestaties.

Een tweede manier waarop de overheid het financiële beheer van schoolbesturen probeert te beïnvloeden is de oormerking van bepaalde aanvullende financiering. Naast de lumpsumbekostiging is er ook een ‘prestatiebox’ in het leven geroepen voor de versterking van het

7. In de praktijk voert de inspectie elk jaar op alle scholen een risicoanalyse uit, welke grotendeels plaatsvindt op basis van openbare gegevens van scholen over leerprestaties. Op basis daarvan vindt categorisering plaats naar risicogroepen: geen risico, risico en ernstig risico. Scholen waar geen risico wordt geconstateerd krijgen basistoezicht. Bij scholen waar risico’s zijn geconstateerd volgt aanvullend onderzoek naar de aard en achtergronden van de risico’s. Leidt dat nog steeds tot de constatering dat er risico’s zijn, dan volgt nader onderzoek door schoolbezoeken en het opvragen van documenten. Bij zwakke en zeer zwakke scholen stelt de Inspectie een aangepast toezichtarrangement op, waarin onder meer prestatieafspraken worden vastgelegd en afspraken over verbeteringstermijnen en voortgangsgesprekken worden gemaakt (Inspectie van het Onderwijs, 2012a:13-18).

opbrengstgericht werken in taal en rekenen (Regeling prestatiebox primair onderwijs, 2012). Via deze ‘prestatiebox’ wordt dan een bedrag per leerling aan schoolbesturen verstrekt. In totaal is er €130 miljoen beschikbaar voor 2012, oplopend tot €150 miljoen in 2015. Schoolbesturen zijn echter niet volledig vrij in de besteding van de aanvullende financiering, maar dienen een prestatieconvenant te sluiten waarin ze zich committeren om middelen in te zetten voor de realisatie van bepaalde doelen (Ministerie OCW, 2011b:12).

Een derde controle op de besteding van publieke middelen is de regeling ‘Beleggen en belenen door instellingen voor onderwijs en onderzoek 2010’ (CFI, 2009). In deze regeling worden de voorwaarden genoemd waaronder schoolbesturen publiek geld mogen beleggen om hiermee meeropbrengsten te kunnen genereren.

De normatieve beleidsassumptie (aangaande probleemdefinitie en beleidsdoelen) is hier dat de overheid een verantwoordelijkheid heeft in het bewaken van een deugdelijke besteding en beheer van publieke middelen. De lumpsumbekostiging betekent meer bestedingsvrijheid, maar die levert tegelijkertijd ook allerlei risico’s op met betrekking tot de kwaliteit van het financiële management door schoolbesturen. De empirische beleidsassumptie (aangaande de veronderstelde werking van beleid) is dat controle op de bestedingen van schoolbesturen noodzakelijk is. Deze vindt op drie manieren plaats. Ten eerste is er sinds 2008 financieel toezicht door de Inspectie van het Onderwijs, waarbij ‘risicoscholen’ bijzondere aandacht krijgen. Ten tweede worden er voorwaarden opgesteld voor goed bestuur, zoals richtlijnen voor financiële reserves, de organisatie van intern toezicht, de verplichting om verantwoording af te leggen in een jaarverslag en beperking van risicovolle beleggingen. En ten derde worden er alternatieve financieringsstromen ingericht naast de lumpsumfinanciering, welke geormerkt zijn en nadrukkelijk bedoeld voor de realisatie van beleidsdoelstellingen.

3.3. Autonomie en ‘checks and balances’ rondom schoolbesturen

Een derde spanning betreft de autonomievergroting van de sector en de gelijktijdige behoefte om ‘checks and balances’ te organiseren rondom schoolbesturen, die een zeer prominente rol zijn gaan spelen in het onderwijsveld. Deels door actief beleid van de overheid zelf⁸ en deels door prikkels in het governance-arrangement heeft zich sinds de jaren ’80 van de vorige eeuw een aanzienlijke schaalvergroting voltrokken in het primair onderwijs. Tussen 1990 en 2010 is het aantal instellingen in het primair onderwijs gedaald van 9454 naar 7480, het aantal leerlingen gestegen van 1.484.500 naar 1.652.000, en – tussen 1992 en 2006 – het aantal schoolbesturen gedaald van 2156 naar 1241 (Bronneman-Helmers, 2011:42-43).

Vanuit de overheid was de gedachte dat schaalvergroting zou leiden tot efficiencyverbetering en tot een professionalisering van onderwijsbesturen (Hetteema, in Hetteema & Lenssen, 2007:19-22). Grotere financiële armslag, een breed onderwijsaanbod, meer expertise, betere huisvesting en een professioneler personeelsbeleid worden gezien als voordelen van schaalvergroting. Bovendien vormen grotere onderwijsbesturen een krachtiger gespreks- en onderhandelingspartner voor de overheid – iets wat ook voor het onderwijsveld zelf een belangrijk argument voor schaalvergroting is, naast de mogelijkheden van ‘budgetmaximalisatie’ die door de lumpsumfinanciering worden geboden. Ook de vorming van de PO-raad is deels zo te begrijpen.

Tegelijkertijd is door de opkomst van deze managementtussenlaag ook een aantal negatieve effecten opgetreden. Behalve het hierboven genoemde risico van budgetmaximalisatie van onderwijsbesturen zijn er ook risico’s van verschraling van variëteit in onderwijsaanbod, van vorming van regionale monopolies van onderwijsinstellingen, en van verminderde invloed van ouders, leerlingen en leraren op de inrichting van het onderwijs (Onderwijsraad, 2010:11-13). Zo stelt een kritische beschouwing van de dominante positie van schoolbesturen dat leraren nu “van heel dichtbij en minder vrijblijvend” worden aangestuurd door schoolbesturen die zelf

8. Zie bij voorbeeld de nota “Minder regels, meer ruimte” uit 1985: “Het is duidelijk dat een vergroting van de autonomie van onderwijsinstellingen gepaard zal moeten gaan met een ‘flankerend beleid’ gericht op het toerusten van het management van de onderwijsinstellingen voor de nieuwe taken” (TK 1985-1986, 19200/63, p. 10).

verantwoordelijk zijn voor instroom, kwaliteit en kosten (Hetteema, in Hetteema & Lenssen, 2007:29).

In lijn met een governance-filosofie zouden ‘checks and balances’ tussen gelijkwaardige partners moeten zorgen voor een goed functionerend stelsel. In de woorden van de Commissie Dijsselbloem: “Bij een vergrote autonomie van het onderwijs hoort zowel verantwoording naar de overheid over de onderwijsresultaten als naar de directe omgeving van de school, de zogenaamde horizontale verantwoording, over resultaten, het schoolklimaat, de inzet van middelen enzovoorts” (TK 2007-2008, 31007/6, p. 191). Deze gelijkwaardigheid is echter niet vanzelfsprekend. Besturen van grote onderwijsinstellingen hebben niet in alle gevallen oog voor professionaliteitsaangelegenheden, voor het zelfstandig functioneren van onderwijseenheden (scholen),⁹ voor maatschappelijke betrokkenheid met de gemeente, wijk en ouders, of voor het belang van een gevarieerd onderwijsaanbod.

Het beleid van de overheid is nog steeds gericht op versterking van professionaliteit van besturen, waarbij schaalvergroting wordt gezien als belangrijk instrument. Ook volhardende ‘éénpitters’ – besturen met de verantwoordelijkheid over slechts één school – worden verleid om zich aan te sluiten bij de PO-Raad of samenwerking met andere schoolbesturen te zoeken. Tegelijkertijd is er sinds kort ook voorzichtig een beleidslijn tot ontwikkeling gekomen om de negatieve effecten van schaalvergroting te mitigeren. Twee strategieën vallen daarbij op.

Ten eerste wordt geprobeerd om de positie van ouders te versterken en zo tegenkrachten te organiseren. Ouders worden in het beleid nadrukkelijk neergezet als ‘partners’ van scholen, waarmee een gelijkwaardige relatie wordt verondersteld die gezien de afstand tot grote onderwijsbesturen niet altijd vanzelfsprekend is. De feitelijke betekenis van de weliswaar formeel vastgelegde medezeggenschap hangt af van de actieve bereidheid tot samenwerking van zowel school (bijvoorbeeld via gesprekken, enquêtes, schoolgidsen en huisbezoeken) als ouders (meedenken, thuis ondersteunen, ondersteuning in de klas).

Ten tweede worden er waarborgen geïntroduceerd tegen regionale monopolievorming van onderwijsinstellingen. De vrijheid van schoolkeuze wordt niet gedekt door artikel 23 van de Grondwet en dient dus door aanvullende wetgeving beschermd te worden. Volgens het huidige artikel 64 van de Wet op het primair onderwijs dient de Minister van Onderwijs zijn goedkeuring te verlenen voor een fusie van scholen, waarbij als belangrijk criterium geldt dat de variëteit van het onderwijsaanbod in een voedingsgebied niet in het geding mag komen.

Samenvattend is de normatieve beleidsassumptie dat de overheid een verantwoordelijkheid heeft in het organiseren van ‘checks and balances’ in het onderwijsveld om enerzijds schoolbesturen, ouders en leraren positie te geven, en om anderzijds te voorkomen dat één van deze spelers een te dominante positie krijgt. Een zekere gelijkwaardigheid tussen de relevante spelers in het onderwijsveld is een belangrijke voorwaarde voor het welslagen van een governance-arrangement. De empirische beleidsassumptie is tweeledig. In het licht van een dominante rol voor schoolbesturen wordt ten eerste geprobeerd om de positie van andere spelers, met name die van ouders, te versterken. Ten tweede wordt een rem geplaatst op de (nog) verdere groei van grote onderwijsinstellingen middels een fusietoets. Dat neemt echter niet weg dat er op dit punt een fundamentele ambivalentie zit in het onderwijsbeleid, aangezien schaalvergroting en bovenschoolse afstemming (via de PO-Raad) eveneens als belangrijke uitgangspunten worden gezien.

4. Onderzoek naar Educational Governance

4.1. Inleiding: afstemming en samenwerking

In het licht van de hierboven gereconstrueerde beleidstheorie bespreken we in het navolgende het BOPO-onderzoek uit de periode 2009-2012 binnen de programmalijn Sectorontwikkeling en Autonomie. Vertrekpunt voor dat BOPO-onderzoek is de zogeheten ‘best fit’ benadering. Deze

9. Onderzoek laat zien dat er in de regel op het gebied van personeel en financiën weinig vrijheid voor scholen is, dat deze vrijheid beperkt is als het gaat om kwaliteitsbeleid, maar groot is bij keuzes over het primaire proces en onderwijskundige vernieuwingen (zie Onderwijsraad, 2010:51-52).

stelt dat organisaties betere prestaties leveren naar mate er een grotere overeenstemming tussen de opvattingen en verwachtingen van belangrijke actoren en tussen de doelen en feitelijke implementatie van beleid bestaat. Deze benadering zet zich af tegen de idee dat er blauwdrukken of universalistische ‘best practices’ te formuleren zijn: juist de aansluiting tussen een organisatie en haar contingente context staat centraal (Bryk, Lee & Holland, 1993; Boxall & Purcell, 2008; Steijn & Groeneveld, 2010; Hofman et al., 2012; Hofman et al., 2013:10).

Specifiek voor de onderwijssector gaat het om de interne ‘fit’ tussen de actoren binnen een onderwijsinstelling, en om externe ‘fit’ tussen de instelling en haar maatschappelijke en beleidsomgeving (Hofman et al., 2013:5). Relevante actoren zijn nationale en lokale beleidsmedewerkers, inspecteurs, bestuurders, schoolleiders, leerkrachten, ouders en leerlingen. In de vier deelonderzoeken uit de lijn ‘Educational Governance: strategie, ontwikkeling en effecten’ staat de vraag centraal hoe deze vormen van ‘fit’ samenhangen met onderwijskwaliteit en kwaliteitsbeleid op scholen.

De ‘best fit’ benadering betoogt dat het beleid effectiever is naarmate de veronderstelde samenhang in de ‘best fit’ benadering groter is. Dat sluit bovendien aan bij de hypothese dat het onderwijsveld zich laat kenmerken door een ‘governance’ arrangement. De veronderstelling is dat de kwaliteit van het onderwijs met name wordt bepaald door de mate waarin schoolbestuurders, schoolleiders en leerkrachten, en de mate waarin schoolbestuurders, ouders, gemeenten en inspecteurs tot goede afstemming en samenwerking weten te komen. De kwaliteit van de interactie en het arrangement zijn bepalend voor de kwaliteit van het onderwijs. De gedachte is dus dat de gewenste ‘inhoud’ van het handelen van deze actoren voortvloeit uit een goed procesontwerp – als ware er een ‘onzichtbare hand’ werkzaam.

Bovendien veronderstelt de ‘best fit’ benadering een zeer specifieke interpretatie van ‘governance’. De nadruk ligt op samenwerking, op conflictloze interactie en op overeenstemming tussen de belangrijke actoren. Botsingen en belangentegenstellingen, die eveneens aan de orde van de dag zijn in ‘governance’ arrangementen, verhouden zich slecht tot het beeld van een ‘best fit’. Het ideaal van een ‘herrschaftsfreie Kommunikation’ (Habermas, 1981) tussen ouders, scholen, leerkrachten, beleidsmakers en inspecteurs klinkt door in dit beeld van een goed ‘governance’ arrangement.

Tenslotte lijkt de in het BOPO-onderzoek gekozen interpretatie van de ‘best fit’ te impliceren dat deze voor scholen met vergelijkbare structuurkenmerken (bijvoorbeeld schaal) en lokale condities vergelijkbare uitkomsten zal opleveren. De kennelijke assumptie is dan dat goed bestuur gebaseerd is op een ‘best fit’. Vraag is dan enerzijds wat de bijdrage van bestuur nog is aan deze ‘best fit’ en anderzijds of bestuurlijke variëteit bij gelijke structuurkenmerken en lokale condities nog tot meervoudige uitkomsten kan leiden. Kwantitatief onderzoek kan bovendien dergelijke variëteit wel in beeld brengen maar niet duiden of verklaren.

4.2. Inzicht in het governance arrangement van primair onderwijs

Het BOPO-onderzoek naar ‘educational governance’ in de periode 2009-2012 biedt een aantal inzichten in de huidige staat en werking van het governance arrangement. Het onderzoek richt zich op vier speerpunten in het hedendaagse primair onderwijsbeleid. In het navolgende wordt kort stilgestaan bij de onderzoeksopbrengsten naar het functioneren van schoolbesturen, HRM-beleid, de samenwerking tussen scholen en lokale overheden en de betrokkenheid van ouders bij onderwijskwaliteit. Tezamen vormen dit vier belangrijke aspecten van ‘educational governance’: de meervoudige relaties tussen besturen, leerkrachten, lokale overheden en ouders worden verondersteld essentieel te zijn voor een goed functionerend arrangement.

Het BOPO-onderzoek “Functioneren van besturen” (Hofman et al., 2012) staat stil bij de vraag hoe het functioneren en de aard¹⁰ van schoolbesturen samenhangen met onderwijskwaliteit (gemeten aan de hand van gemiddelde Cito-scores op een school). De BOPO-onderzoeksuitkomsten van de onderzoekslijn Sectorontwikkeling en autonomie (Hofman et al., 2010, 2011, 2012, 2013) laten allereerst zien dat het aantal schoolbesturen in het primair onderwijs

10. Het onderzoek laat zien dat er anno 2012 veel scholen met een bovenschools management zijn (75% van alle scholen), maar dat tegelijkertijd de helft van alle schoolbesturen vooral (nog) bestaat uit ouders vooral bij de éénpitters (73%).

dat werkt volgens de Code Goed Bestuur in de afgelopen twee jaar is verdubbeld. De scholen die onder deze besturen vallen lijken daar profijt van te hebben. De prestaties van hun leerlingen zijn namelijk beter dan die van leerlingen op scholen waarvan het bestuur de codeprincipes niet volgt; in 2010 werd een dergelijk verband nog niet vastgesteld.

Dergelijke ‘goede’ besturen schenken aandacht aan de principes van goed bestuur, zoals deskundigheidsbevordering, een transparante bedrijfsvoering, voortdurende aandacht voor de kwaliteit van het onderwijs, een heldere verantwoording aan ouders en andere belanghebbenden. Goed presterende besturen stellen zich regelmatig op de hoogte van opvattingen van ouders en leerlingen, maken hun beleid samen met directies, leerkrachten en ouders en gebruiken omgevingsignalen over de kwaliteit van de school om het onderwijs te optimaliseren.

Een kanttekening van de onderzoekers (Hofman et al., 2012) hierbij is echter dat niet alle besturen de vruchten plukken van autonomievergroting. Kleine besturen en vooral eenpitterbesturen zonder bovenschools management hebben veel moeite om aan de wettelijke vereisten van goed bestuur te voldoen. Bovendien valt op dat leerlingen van scholen die met opheffing worden bedreigd, of waar incidenten of personeelskwesties spelen, slechter presteren dan leerlingen van scholen waar geen problemen zijn. Dit maakt duidelijk hoe belangrijk het is dat scholen en besturen niet te lang in zo’n problematische situatie blijven steken.

Betere onderwijsopbrengsten zijn juist te vinden bij scholen met bovenschools management, scholen die zich responsief opstellen naar ouders en leerlingen, scholen die aandacht hebben voor de organisatie als leeromgeving, en bij scholen die de Code Goed Bestuur van de PO-Raad toepassen. In die Code staan waarden als transparantie, responsiviteit en (horizontale) verantwoording voorop. Tussen 2010 en 2012 steeg het aantal scholen dat die Code gebruikt van 32% naar 64%. Dit wijst erop dat schoolbesturen hun rol in kwaliteitsbeleid serieuzer zijn gaan nemen. Tegelijkertijd moet de impact van schoolbesturen op de onderwijsopbrengsten niet overschat worden. De onderwijsopbrengsten, gemeten naar gemiddelde Cito-scores, worden voor de helft bepaald door de leerlingpopulatie. Daarbij halen leerlingen van laag opgeleide ouders de gemiddelde opbrengsten naar beneden. Bovendien is het de vraag wat bij deze karakteristieken van ‘goed’ bestuur de verklaring is voor wat. Is de toepassing van een code oorzaak of gevolg van goed bestuur? Of kan het zo zijn dat de toepassing van een code uitdrukking is van strategische competenties van besturen? Of gaat het om modeverschijnselen: een moderne bestuurder heeft een code?

De studie “HRM-beleid: fit tussen leerkrachten en organisatie” (Janssen et al., 2012) biedt inzicht in de mate waarin personeelsbeleid bijdraagt aan hogere onderwijsopbrengsten (gemeten naar gemiddelde Cito-scores). Het kwantitatieve onderzoek heeft geen duidelijke relatie tussen beide kunnen vaststellen. Wel lijkt een goed HRM-beleid met aandacht voor werving, selectie, opleiding, loopbaanontwikkeling en het geven van autonomie bij te dragen aan onderwijsprestaties in brede zin door het behouden van tevreden, gemotiveerde en betrokken leerkrachten.

Een goed HRM-beleid hangt samen met door schoolleiders ervaren prestaties, niet met objectieve Cito-scores. Schoolleiders kijken vanuit hun eigen, subjectieve en contextueel bepaalde perspectief naar de prestaties van de school (o.a. rekening houdend met type leerlingen, leerkrachten, middelen, schoolomgeving). In de regel zijn leerkrachten die werkzaam zijn bij kleinschalige éénpitters meer tevreden dan hun collega’s bij scholen met bovenschools management. Op éénpitters is vaker sprake van schoolleiders met een voor leerkrachten aansprekende vorm van betrokkenheid en autonomieondersteuning. Interessant is natuurlijk de vraag wat dit zegt over ‘goed bestuur’ en ‘best fit’.

De relatie tussen gemeente, besturen en scholen staat centraal in de studie “De Lokale Educatieve Agenda” (Van Leer et al., 2012). Deze ‘LEA’ is in 2006 geïntroduceerd als instrument voor overleg tussen lokale overheid, schoolbesturen en eventuele andere partners over jeugd- en onderwijsbeleid.¹¹ De aandacht in de LEA’s is in de loop der jaren verschoven van segregatie/integratie en ouderbetrokkenheid naar taal- en rekenbeleid, passend onderwijs en voor- en vroegschoolse educatie.

11. Inmiddels voert bijna 90% van de gemeenten LEA-overleg; daarvan is 64% in de uitvoeringsfase.

Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten de meest beslissende rol hebben in de vaststelling van de lokale educatieve agenda, en dat de samenwerking overwegend als prettig en belangrijk wordt ervaren door schoolbesturen en schoolleiders. De keuze van de overheid om autonomie te verlenen aan gemeenten en besturen in het kader van de Lokale Educatieve Agenda lijkt in bepaald opzicht eveneens verband te houden met onderwijskwaliteit. Er werd vastgesteld dat in actieve initiërende gemeenten de onderwijsopbrengsten hoger zijn (Van Leer et al., 2012). Ook de uitkomsten van de trendanalyses lijken te wijzen op een positieve samenhang tussen onderwijsopbrengsten en de mate waarin de LEA-thema's (zoals de Brede school, bestrijding van voortijdig schoolverlaten, integratie/segregatie, schakelklassen en rekenbeleid) volgens schoolleiders zijn gerealiseerd. Scholen komen eveneens tot hogere onderwijsopbrengsten in gemeenten die door schoolbesturen als meer deskundig worden beoordeeld en waarmee zij een positieve relatie hebben.

Tegelijkertijd moet ook de relatie tussen aandacht voor LEA-beleid en hogere schoolopbrengsten met enig voorbehoud gezien worden. Gedurende de periode 2003-2012 scoren scholen hogere Cito-scores in gemeenten met een actieve initiërende rol, maar het verschil is niet significant. Ook zijn deze resultaten op een beperkte respons gebaseerd, dus voorzichtigheid is geboden. Bovendien worden, zoals reeds eerder vermeld, verschillen in onderwijsopbrengsten voor het overgrote deel bepaald door de leerling-instroom.

De betrokkenheid van ouders vormt het centrale thema van het onderzoek "Ouderbetrokkenheid bij schoolbeleid" (Bekkers et al., 2012). Een belangrijke vooronderstelling in het primair onderwijsbeleid is dat ouderbetrokkenheid een belangrijke voorwaarde voor zelfregulering en horizontale verantwoording in het arrangement van 'educational governance' is. Het onderzoek richt zich specifiek op de vraag of versterking van de informatiepositie van ouders bijdraagt aan een 'level playing field' ten opzichte van scholen en besturen.¹² Dit zou scholen dan prikkelen tot meer aandacht voor kwaliteit, leiden tot meer concurrentie, ouders helpen in het maken van een rationele schoolkeuze, en ouders prikkelen tot een actievere rol en meer betrokkenheid. Concreet gaat het om het verstrekken van inspectiegegevens via de website van de Inspectie van het Onderwijs.

Het onderzoek laat echter zien dat ouders hier nauwelijks gebruik van maken en dat deze inspectiegegevens nauwelijks een rol spelen bij de schoolkeuze. Ouders letten niet zozeer op harde inspectiegegevens over de kwaliteit van onderwijs, maar veel meer op hun eigen beoordeling van de sfeer en uitstraling van een school – naast pragmatische overwegingen zoals nabijheid. Bezoeken aan school, persoonlijke gesprekken, schriftelijke informatie en informatie van andere ouders vormen de belangrijkste informatiebronnen. Tegelijkertijd schatten ouders hun invloed op het kwaliteitsbeleid van scholen laag in. Ze vinden het in de regel belangrijk dat er een instituut zoals de Inspectie is om de onderwijskwaliteit te bewaken en invloed op scholen uit te oefenen. Schoolleiders en schoolbestuurders zelf schatten de invloed van ouders eveneens laag in. Zij letten eerder op het oordeel van de Inspectie, bij voorbeeld om te voorkomen dat ze als zwak worden beoordeeld of om zo snel mogelijk van dat stempel af te komen. Een aanbeveling van het BOPO-onderzoek (Bekkers et al., 2011) is om niet alleen negatieve resultaten, maar ook goede prestaties van scholen voor het voetlicht te brengen ('naming and faming').

4.3. Governance in (inter)nationaal perspectief

Naast het BOPO-onderzoek zijn ook andere studies over governance in internationaal en nationaal verband geanalyseerd. De beleidsreconstructie heeft duidelijk gemaakt dat twee spanningsvelden van belang mogen worden geacht voor de review van (inter)nationaal onderzoek binnen de onderzoekslijn van Sectorontwikkeling en autonomie/Educational Governance. Het *eerste* potentiële spanningsveld betreft de autonomievergroting van de sector enerzijds en overheidsbeleid gericht op verbetering van de onderwijskwaliteit anderzijds. Het *tweede* spanningsveld gaat in op de relatie tussen autonomievergroting van de sector en governance arrangementen: de bedrijfsmatige

12. Voor een goed governance arrangement dienen actoren toegang te hebben tot hulpbronnen (zoals informatie), maar die is vaak ongelijk verdeeld (Koppenjan & Klijn, 2004). Ook moeten actoren een zekere mate van organisatie kennen om invloed uit te oefenen (Bekkers, 2007).

eisen van efficiency, standaardisering en financiering. Wij bespreken in dit tweede spanningsveld de eerder onderscheiden kwesties aangaande financiering en inrichting van het governance-arrangement tezamen.

Spanningsveld 1: autonomievergroting en de verbetering van de onderwijskwaliteit

Nationale studies (bijv. Inspectie van het Onderwijs, 2012b, 2013; IVA, 2010; Onderwijsraad, 2012b, 2013) en internationaal onderzoek (vgl. OECD-McKinsey, 2010, 2012; Hattie, 2009; Levin, 2013; Scheerens cs., 2011; Vegas, 2013) laten zien dat (verhoging van de) onderwijsopbrengsten van onderwijsstelsels over de gehele wereld sterk aan belangstelling heeft gewonnen. Een belangrijk kenmerk van het Nederlandse onderwijs is het relatief kleine verschil in prestaties tussen de zwakste en de sterkste leerlingen. In vergelijking met andere landen heeft Nederland echter weinig excellerende leerlingen. Meta-analyses laten zien dat beleidsmaatregelen die van invloed zijn op het leren en onderwijzen, het grootste effect hebben (Hattie, 2009). Internationaal onderzoek laat zien dat een belangrijke bepalende factor voor de prestatie van leerlingen de kwaliteit van docenten is. De OECD-McKinsey studie (2010) 'How the world's most performing school systems keep getting better' en de studie 'Het Nederlandse onderwijs: beter dan we denken, maar niet zo goed als we willen' (2012) laten zien dat toptanden op een drietal punten kunnen worden getraceerd: (a) ervoor zorgen dat de juiste mensen leerkracht worden (en blijven), (b) zorgen voor effectieve leerkrachten die (c) het beste uit elke leerling halen.

De Inspectie van het Onderwijs (2012b) heeft zorgen over de bewaking van de kwaliteit van het personeel, zowel van de schoolleiding als van de leraren. In een recente studie concludeert de Onderwijsraad (2013) dat het onderwijsbeleid van de afgelopen jaren vooral gericht is geweest op het kwantitatieve lerarentekort en dat pas recent er meer aandacht komt voor de kwaliteit van de leerkracht. De Onderwijsraad (2013) stelt: maak meer gebruik van werving en selectie rond de lerarenopleiding; verhoog de beroepsstandaard; stimuleer onderwijskundig schoolleiderschap en tenslotte werk in de regio nauw samen aan kwaliteit en kwantiteit. Effectieve routes om meer academici naar de lerarenopleiding te trekken zijn de educatieve minors (ResearchNed, 2012) en het is bovendien effectiever als er meer dan één academische leerkracht binnen een basisschool rondloopt.

De eerste '*International Summit on the Teaching Profession*' (ISTP, maart 2011, New York) was gericht op het leraarschap met aandacht voor het door Finland toegepaste 'peer-review group mentoring' (zie www.scienceguide.nl/201301). In maart 2013 is de Summit in Amsterdam gehouden en deze heeft als focus de vernieuwing van het leraarschap vanuit de stelling dat docenten onvoldoende worden gemotiveerd om te excelleren. Minister Bussemaker stelt daarover: "Onderwijs is zo goed als de docent die voor de klas staat. We gaan volgende week dus stappen zetten om ons onderwijs nog beter te maken. Met accent op 'peer review', lessen van elders en weinig nadruk op 'prestatiebeloning'" (ISTP, 2013). Er is in het Summit programma speciaal aandacht voor het Respect programma van de USA (Recognizing Educational Success, Professional Excellence, and Collaborative Teaching). Vegas (2013) heeft onderzoek verricht voor de Wereldbank waarbij zij ingaat op de vraag hoe de onderwijskwaliteit van onderwijssystemen in Latijns-Amerika kan worden verhoogd door beter leerkrachtbeleid. Voor het Nederlandse onderwijsbeleid is vooral van belang dat zogenaamde 'top performing and rapidly improving' landen veel aandacht schenken aan: duidelijke verwachtingen voor leerkrachten, de beste leerkrachten in het beroep aantrekken, krachtige onderwijskundige schoolleiders, monitoring van instructie, passende ondersteuning voor leerkrachten en optimalisering van onderwijsopbrengsten. Interessant in termen van overheidssturing is dat in een toptand als Finland nauwelijks sprake is van direct overheidsingrijpen; er is sprake van een hoge mate van professionele autonomie voor de academisch opgeleide leerkrachten zonder een centraal georganiseerde inspectie. Anderzijds is in een toptand als Singapore juist wel sprake van een sterke mate van overheidssturing ('performance management') met een sterke controle op het werk van de leerkracht. Dat zou de conclusie kunnen rechtvaardigen dat vooral beloning en autonomie van professionals relevant zijn, niet overheidsbeleid. Spanningsvol voor autonomievergroting is dat in Nederland in het nieuwe

inspectiekader (WOT, 2012) vele indicatoren zijn opgenomen over het beoogde pedagogisch-didactisch proces in de klas.

In de afgelopen periode is door alle geledingen in het primair onderwijs volop ingezet op de verbetering van de onderwijskwaliteit (bijv. Landelijke Verbetertrajecten Taal en Rekenen). Het blijkt mogelijk om in relatief korte tijd een zeer zwakke school om te buigen tot een goed presterende school (zie ook Houtveen & Van der Grift, 2013; Inspectie van het Onderwijs, 2011, 2012b). De Inspectie van het Onderwijs (2013) verrichtte onderzoek naar de zorgelijke situatie van het basisonderwijs in het noorden en ook daaruit is gebleken dat het goed mogelijk is om binnen enkele schooljaren een aanzienlijke kwaliteitsverbetering te realiseren. Bovendien laat de meta-analyse Kwaliteitsagenda van het IVA (2010) zien dat de aandacht voor hogere opbrengsten op veel scholen inspirerend lijkt te hebben gewerkt. Volgens de Inspectie (2012b) is de kwaliteit van het onderwijs op bestuursniveau in alle sectoren ten opzichte van 2010 verbeterd: er zijn minder zwakke en zeer zwakke scholen, vooral bij de grootste besturen. Echter, de kwaliteitszorg in de scholen is niet verbeterd en op onderdelen zelfs verslechterd. Besturen zouden meer werk moeten maken van de versterking van de kwaliteitszorg en de kwaliteitsborging, zowel op bestuursniveau als op het niveau van scholen.

Een belangrijke vraag die de actieplannen en bestuursakkoorden oproepen, betreft de effectiviteit van interventies van de overheid: zijn ze voldoende om tot de internationale top te kunnen blijven behoren? Uit onderzoek naar onderwijsverbeteringen komt naar voren dat veranderingen vooral nog door de overheid worden ingegeven (Regterink & Van der Broek, 2011). De verwachting van de overheid is bijvoorbeeld dat scholen door deelname aan School aan Zet (SaZ) innovaties invoeren, maar zijn deze innovaties wel evidence-based? Slavin (2012) stelt dat scholen in verschillende stadia van innovatief vermogen kunnen worden ingedeeld en dat elk van de typen een andere (overheids)aanpak nodig heeft (www.bestevidence.org, 2012). Volgens Slavin zijn de meeste scholen niet zelf in staat om te innoveren, de meeste scholen hebben (meer of minder) externe ondersteuning nodig; zij zijn het meest geholpen met specifiek bij de school passende, maar extern ontwikkelde programma's. De vraag is hoe groot deze laatste groep besturen en scholen in Nederland is en of het onderwijsbeleid daar rekening mee moet houden. Bovendien is interessant welke kwaliteitscriteria schuil gaan achter dit innovatiemodel en door wie deze criteria zijn opgesteld.

Van belang bij het spanningsveld tussen autonomievergroting en kwaliteitsbewaking en -verhoging is ook de rol van de Inspectie van het onderwijs. Ehren en Visscher (2012) beantwoorden de vraag of inspectiebezoeken daadwerkelijk leiden tot concrete verbeteractiviteiten met een voorzichtig 'ja'. Echter, dezelfde auteurs gaan ook in op neveneffecten van het inspectietoezicht zoals: tunnelvisie (veel aandacht voor kwantificeerbare indicatoren, een sterke focus op het waarderingskader van de Inspectie, meetfixatie en focus op korte termijnsuccessen zoals toetsscores taal en rekenen) waardoor basisscholen al meer op elkaar gaan lijken. Bovendien wordt in een achtergrondstudie van de WRR (Noordegraaf & de Wit, 2012) gesteld dat meer meten en meer accountability niet automatisch leiden tot beter presteren.

Onderwijsverbetering wordt van overheidswege ook bovenschols bevorderd via lokale beleidsvoering en de PO-raad. De PO-Raad ondersteunt besturen van (zeer) zwakke scholen en de scholen zelf met: (a) analyseteams voor (zeer) zwakke scholen en risicoscholen, (b) monitoring en vroegsignalering van zeer zwakke scholen, en de inzet van een (c) vliegende brigade, en (d) een bestuursaudit (vgl. PO-raad, 2010). De PO-raad is anno 2013 vooral bezig met begeleiding en professionalisering van besturen bij opbrengstgericht besturen. Uit monitoringsonderzoek naar de voortgang (Verbeek, 2011) blijkt dat zeven van de tien besturen aangeven al een eind op weg te zijn met opbrengstgericht werken, echter in de dagelijkse praktijk is daarvan nog te weinig zichtbaar. Recent heeft de PO-raad specifiek aandacht voor scholen in moeilijke omstandigheden, bijv. die opereren in krimpgebieden met teruglopende leerlingaantallen. Omdat geen sprake is van flankerend onderzoek is de invloed van de ondersteunende rol van de PO-raad onduidelijk. Wel valt hieruit af te leiden dat een mogelijke uitkomst van sectorvorming juist eerder zou kunnen leiden tot uniformering en autonomiebeperking; de 'best fit' is dan de door centrale actoren opgelegde opvatting van de 'best fit'.

Formeel hebben gemeenten geen verantwoordelijkheid voor de inhoud (en de kwaliteit) van het onderwijs. Echter, uit de Lokale Educatieve Jaaragenda (Oberon, 2010) blijkt dat de wettelijke verplichting voor gemeenten en schoolbesturen om (bovenschools) afspraken te maken over de resultaten van vroegschoolse educatie, inmiddels in een aantal gemeenten aanleiding is om over de opbrengsten van het onderwijs in gesprek te gaan. Oberon (2011) noemt als nieuwe LEA-ontwikkeling de opkomst van regionaal (en niet slechts lokaal) educatief overleg. Ook de Onderwijsraad (2013) stelt dat regionaal samengewerkt zal moeten worden om voorzieningen zoals scholen en peuterspeelzalen in krimpgebieden te behouden.

Spanningsveld 2 en 3: autonomievergroting, governance en ‘checks and balances’

In de Wet goed onderwijs, goed bestuur staan transparantie, integriteit, verantwoording en responsiviteit centraal. De vraag is of de (nieuwe) wet- en regelgeving voor alle besturen zal leiden tot initiatieven tot verbetering in de taakuitvoering en tot verhoging van de kwaliteit van hun scholen. Uit nationaal onderzoek (monitoren/onderzoek van de PO-raad) van Honigh en Hooge (2012) blijkt dat de Code als duidelijk en bruikbaar wordt ervaren. Hierbij tekenen Honigh en Hooge (2012) aan dat de éénpitterbesturen zijn ondervertegenwoordigd in de responsgroep. Bijna alle schoolbesturen (93%) hebben intern toezicht op het bestuur gerealiseerd. De onderzoekers noemen drie cruciale aspecten van de interne toezichtstaak. Alhoewel de eerste, zelf actief informatie verwerven, in het afgelopen jaar meer gemeengoed is geworden, blijkt dat nog slechts voor de helft van de besturen het geval te zijn. Ook de aspecten oordeelsvorming en interventie komen bij meer interne toezichtsorganen aan bod. Honigh en Hooge (2012) concluderen verder dat sprake is van een toename in de transparantie ten aanzien van aspecten van goed bestuur zoals de beloningsstructuur van bestuurders en toezichthouders, de omvang en samenstelling van het interne toezichtsorgaan en de benoemingsprocedures van het interne toezicht.

Echter, incidenten (denk aan Amarantis en de Stichting BOOR), maar ook Inspectieonderzoek hebben duidelijk gemaakt dat de toezichthoudende rol (binnen het bestuur, maar ook van accountants en de inspectie) nog niet altijd goed uit de verf komt (Inspectie van het Onderwijs, 2012b; Van Lindenberg ea, 2012; Van Dael & Hooge, 2012). Overigens wordt wel gewezen op het belang van een goede openbare klachtenregeling en een klokkenluidersregeling (ibid., p38). Daar valt echter bij aan te tekenen dat stevig toezicht nooit kan goedmaken wat in het primaire proces verkeerd gaat. Anderzijds laat het Inspectieonderzoek (2013) in de noordelijke provincies zien dat er zeker nog wel wat kan worden verbeterd bij besturen en scholen. Zij noemen: meer cyclisch opbrengstgericht werken en de hele cyclus daarbij doorlopen, het intern toezicht verbeteren en daarbij meerdere informatiebronnen raadplegen, waarborgen van voldoende contact tussen bestuur en school en tenslotte het anticiperen op krimp.

Het nationale onderzoek laat een meer bedrijfsmatige benadering van beleid zien en meer standaardisering van de toetsing en didactisch proces (bijv. Eindtoets basisonderwijs, leerlingvolgsysteem, referentieniveaus, extra indicatoren in het vernieuwde Onderwijstoezicht (2012), in- en output financiering en meer nadruk op het jaarverslag en meer aandacht voor de bekwaamheidseisen van het onderwijspersoneel. Het jaarverslag is volgens de Inspectie (2012b) een belangrijk verantwoordingsdocument, echter het blijkt in veel gevallen onvoldoende informatie over de wettelijke vereisten van kwaliteit en kwaliteitszorg te bevatten. Ook wordt het nog te weinig als publiek verantwoordingsdocument gebruikt: het is vaak uitsluitend beschikbaar op bestuursniveau. De inspectie van het Onderwijs (2012b) heeft over 2011 onderzocht over welke onderwerpen schoolleiders in het basisonderwijs schriftelijk verantwoording afleggen aan het bestuur. Over belangrijke onderwerpen zoals de kwaliteit van de leraren, het aantal zittenblijvers en de effectiviteit van de leerlingenzorg wordt slechts door ongeveer de helft van de schoolleiders verantwoording afgelegd. Besturen missen hierdoor belangrijke informatie om hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit vorm te geven.

Bij elke beslissing tot introductie van vernieuwing of verandering is een belangrijke vraag of de voordelen ervan opwegen tegen de kosten en mogelijke neveneffecten. In geval van bijvoorbeeld de functiemix zouden de neveneffecten zoals een negatief effect op een samenwerkend, op vertrouwen en reflectie steunend team wel eens zwaarder kunnen wegen dan de (nog niet echt bewezen)

positieve effecten ervan (Swarts & Steijn, 2012). Anderzijds concluderen Van Kessel en Hovius (2011): (a) dat de overhead van besturen erg laag is en dat er met bovenschools werk een efficiëncyslag voor scholen wordt geleverd, (b) dat de kwaliteit van het geleverde werk is gestegen, evenals de professionaliteit van de medewerkers en (c) dat dit gebeurt tegen dezelfde kosten als vier jaar geleden. Echter, de recente Inspectiebevindingen (2012b, 2013) maken opnieuw duidelijk dat juist kleine besturen (vooral eenpitters) worstelen met zaken die samenhangen met wettelijke vereisten zoals neergelegd in de Code goed bestuur en het intern toezicht, maar ook met de ontwikkeling van kwaliteits- en van professionaliseringsbeleid.

5. Conclusie, discussie en aanbevelingen: de governance mythe?

De beleidstheorie in het primair onderwijs kan als volgt worden samengevat.

- De onderwijskwaliteit moet worden verbeterd en dat kan alleen langs de weg van indirecte sturing
- Publieke middelen moeten deugdelijk worden besteed en beheerd en dat vraagt om controle via financieel toezicht en voorwaarden voor goed bestuur en om alternatieve vormen van financiering buiten de lumpsum
- Er zijn ‘checks and balances’ nodig en dat vraagt om versterking van de positie van andere actoren dan de besturen en om de instelling van een fusietoets.

De normatieve beleidsassumpties geven de overheid een verantwoordelijkheid in het corrigeren van de als ongewenst bestempelde gevolgen van de constitutionele bescherming van de onderwijsvrijheid en van het eigen beleid gericht op autonomievergroting van de sector. De empirische beleidsassumpties impliceren dat deze correctie kan plaatsvinden door een versterking van de verantwoordingsplicht van schoolbesturen richting de overheid en tegelijkertijd door interventies gericht op het goed functioneren van het governance-arrangement.

Wat hieruit oprijst is het beeld van een worsteling met de implicaties van onderwijsvrijheid en de autonomie van schoolbesturen. Het ‘ongemak’ is dat er zwaarwegende argumenten voor autonomie zijn, maar dat de overheid tegelijkertijd ambities en taken heeft die een insnoering van deze autonomie impliceren. Deze ambivalentie wordt gelegitimeerd in de koppeling van vrijheid aan verantwoordingsplicht, die de overheid in staat stelt om via een ‘bypass’ of ‘u-bocht’ alsnog invloed uit te oefenen: “Vergroting van de autonomie heeft geleid tot een stelsel van verantwoordingsverplichtingen en toezicht. [...] De vergroting van de instellingsautonomie heeft er niet toe geleid [...] dat de daarmee gepaard gaande terugtrekking van de overheid zou inhouden dat de overheid minder verantwoordelijkheid draagt. De verantwoordelijkheid is gebleven, maar het instrumentarium om die verantwoordelijkheid waar te maken is veranderd (rapportages, schoolgidsen, schoolplannen).” (Onderwijsraad, 2004a:54-55).

5.1. Discussiepunten voortvloeiende uit de beleidstheorie

De drie eerder genoemde spanningen vormen het ‘logische’ resultaat van de ambivalente relatie tussen vrijheid en verantwoording in het onderwijsbeleid. Het huidige onderwijsbeleid, dat kan worden gekenschetst aan de hand van deze spanningen, roept hiermee tevens een aantal vragen op. Deze vragen impliceren niet onmiddellijk een kritiek, maar nodigen wel uit om het beleid van ‘educational governance’ zelf als onderdeel van probleemanalyse in het onderwijsdomein te zien. Analoog aan de drie spanningen noemen wij hier drie vragen:

1. Vormt het overheidsbeleid een bypass van onderwijsvrijheid?

De ontwikkeling naar een meer inhoudelijk onderwijsbeleid impliceert een verandering in de manier waarop de overheid haar constitutionele zorgplicht en daarmee ook de constitutionele onderwijsvrijheid opvat. Op een creatieve manier – via een gesloten systeem van normering, toezicht en sanctionering ten aanzien van onderwijsopbrengsten – wordt de vrijheid van scholen ingeperkt. Enerzijds is dit een reactie op geconstateerde tekorten in de basisvaardigheden van leerlingen en op toegenomen verwachtingen vanuit de samenleving

ten aanzien van goed onderwijs. Anderzijds kan het beleid ook worden geïnterpreteerd als een bewuste tocht langs de randen van de grondwet.

2. Leidt governance tot een vervanging van regeldruk door inspectiedruk?
Hoewel risicogericht toezicht wordt gepresenteerd als een 'lichtere' vorm van toezicht, zijn er ook sterke argumenten om juist het tegenovergestelde te beweren. Immers, de introductie van lumpsumfinanciering heeft de rol van de overheid verplaatst van planner aan de voorkant naar toezichthouder aan de achterkant. In combinatie met de hierboven genoemde normering van onderwijsopbrengsten is de logische consequentie van deze vorm van educational governance dat er meer controle op naleving moet plaatsvinden. Dit geschiedt weliswaar op basis van het principe 'verdiend vertrouwen', maar dat principe beoogt disciplineren: "minder last, meer effect" (TK 2009-2010, 32193/3, p. 7). Immers, de prijs voor normafwijkend gedrag voor scholen wordt sterk verhoogd door de gerichte inzet van toezicht – zeker als daar een sanctionering bij onvoldoende verbetering aan wordt gekoppeld. Bovendien is een deel van de inspectielast 'vervangen' door de introductie van eindtermen, de verplichte eindtoets en het leerlingvolgsysteem (die ook toezicht 'op afstand' mogelijk maken).
3. Is er sprake van een scheefgroei in het governance-arrangement?
Twee belangrijke prikkels hebben ertoe geleid dat schoolbesturen een dominante positie hebben gekregen in het onderwijsveld. Ten eerste zijn dat de financiële voordelen die schaalvergroting biedt voor schoolbesturen – waarachter overigens ook nobele motieven over financiële armslag voor de verbetering van het onderwijs schuil kunnen gaan. Ten tweede is dat het beleid van de overheid, dat gericht was op efficiencywinsten en professionalisering door middel van schaalvergroting. Tegelijkertijd draagt deze schaalvergroting mogelijkwerijs ook bij aan een scheefgroei in de verhouding in het governance-arrangement, waarin – idealiter – leerkrachten, schoolbesturen, schoolleiders en ouders elkaar in evenwicht houden. Nu probeert de overheid via aanvullend beleid deze gelijkwaardigheid te versterken. Enerzijds door pogingen om ouders een sterkere positie te geven,¹³ anderzijds door het stellen van grenzen aan regionale monopolievorming van grote onderwijsinstellingen.¹⁴ Vooralsnog resulteert dit in een tamelijk tweeslachtige houding van de overheid ten aanzien van schaalvergroting en de rol van schoolbesturen.

5.2. Discussiepunten en aanbevelingen voortvloeiende uit het BOPO- en overig (internationaal) onderzoek

De bevindingen uit het BOPO-onderzoek roepen een aantal vragen en discussiepunten op. De voornoemde spanningen uit de beleidstheorie vormen de leidraad voor een discussie over de belangrijkste opbrengsten van het hierboven beschreven BOPO-onderzoek. In het navolgende gaan we in op mogelijkheden en belemmeringen voor toekomstig beleid, formuleren we beleidsaanbevelingen en doen we suggesties voor vervolgonderzoek. Aangezien het onderzoek geen betrekking heeft op de bedrijfsmatige vraag naar de relatie tussen autonomie en de besteding van publieke middelen beperken we ons tot 1) ontwikkelingen in het kwaliteitsbeleid en 2) het functioneren van het governance-arrangement en meer specifiek de "checks and balances".

13. Daarnaast zijn er ook klachten dat de professionele ruimte van leraren niet groter is geworden door de autonomieversterking van schoolbesturen. Sterker nog, de overheidsbureaucratie op afstand is vervangen door een managementbureaucratie dichtbij (Lenssen, in Hettema & Lenssen, 2007:45-50).

14. Daarnaast laat de recente ophef rond de financiële perikelen bij Onderwijsgroep Amarantis zien dat een dominante positie van schoolbesturen ook financiële risico's met zich brengt. Kleine besturen (eenpitters) zijn wellicht financieel kwetsbaar en inefficiënt, maar als het mis gaat bij grote instellingen zijn de problemen vele malen groter. Niet alleen financieel, maar ook wat betreft de rol van de overheid: het failliet laten gaan van één school is tot daar aan toe, maar het faillissement van een organisatie met 60 scholen en 30.000 leerlingen creëert een fors maatschappelijk probleem. Met andere woorden: als kleine onderwijsbesturen 'too small to survive' zijn, zijn grote onderwijsbesturen dan 'too big to fail'?

1. Wie bepaalt wat kwaliteit is?

De relatie tussen de constitutionele onderwijsvrijheid en de constitutionele zorgplicht van de overheid is complex en bovendien aan belangrijke verschuivingen onderhevig. In toenemende mate is de overheid zich gaan toeleggen op het sturen op 'kwaliteit' van primair onderwijs door het vaststellen van eindtermen. Het BOPO-onderzoek spreekt zich slechts in beperkte mate uit over deze kwestie. Veel onderzoek richt zich op organisatiekundige kenmerken van het governance-arrangement, terwijl de achterliggende keuzes en opvattingen over de kwaliteit van onderwijs geen onderwerp van studie zijn.

Tegelijkertijd openbaart het onderzoek een opvallende discrepantie tussen de kwaliteitsopvattingen die worden gehanteerd door inspectie, beleidsmakers en schoolbesturen enerzijds en opvattingen van ouders en leerkrachten anderzijds. Die laatste twee actoren kijken naar meer subjectieve en 'zachte' factoren zoals sfeer, uitstraling en bejegening, terwijl er vanuit overheid en bestuur vooral wordt gestuurd op 'harde' en objectificeerbare criteria zoals gemiddelde Cito-scores. Dit weerspiegelt zich eveneens in een discrepantie tussen de voorkeuren voor éénpitters en meerpitters. Waar die laatste categorie in de regel de hoogste onderwijsopbrengsten genereert in objectieve zin, kan juist de kleinschalige éénpitter rekenen op meer waardering van de leerkracht.

2. Wie zijn de hoofdrolspelers in het governance-arrangement?

Het voornoemde BOPO-onderzoek is in belangrijke mate gericht op het functioneren van relaties in het 'educational governance' arrangement. Daarbij is het opvallend dat het zwaartepunt van het arrangement lijkt te liggen in de driehoek schoolbesturen/schoolleiders - inspectie - ministerie. In het verlengde daarvan kunnen nog de PO-Raad en de lokale overheid genoemd worden.

Ouders en leerkrachten zijn veel minder dominant aanwezig - ondanks pogingen om hen meer invloed te geven, zoals bij het versterken van de informatiepositie van ouders. Dat is opvallend, aangezien juist dat actoren zijn die vanzelfsprekend passen bij een governance-arrangement. Schoolbesturen, inspectie en rijksoverheid zijn de belangrijkste spelers bij het bepalen van onderwijskwaliteit en het uitvoeren van kwaliteitsbeleid - de invloed van ouders en leerkrachten is beperkt. De lokale overheid kijkt verder dan haar wettelijke taak en lijkt de Lokale Educatieve Agenda naar zich te hebben toegetrokken. En de PO-Raad neemt een positie in tussen rijksoverheid en schoolbesturen.

3. Wat is er nodig voor een goed functioneren van besturen en scholen?

Internationale onderzoeksresultaten zijn op dit punt ambigu. Niet is vast te stellen of er een relatie bestaat tussen overheidsbeleid en kwaliteit van onderwijs en bestuur, behalve dat de uitkomsten sterk contingent zijn. Karakteristieken van het politiek-bestuurlijke systeem, het dominante beleidsdiscours, opvattingen over 'good governance' en vooronderstellingen inzake effectiviteit van interventies zijn sterk verweven, waardoor universele uitspraken problematisch zijn. Dat betekent dat veel kritischer naar beleidstheorieën en allerlei opvattingen over effectiviteit van interventies moet worden gekeken. De werkelijke conclusie uit een 'best fit' benadering zou moeten zijn dat autonomievergroting alleen betekenis heeft als uitkomsten verschillend mogen zijn. Sterker nog: als een 'best fit' overall identiek zou zijn in termen van besturingsmodellen, dan zou autonomievergroting een merkwaardige waarde zijn. Hoewel de gehanteerde vorm van de 'best fit' benadering oog heeft voor de verschillende uitgangssituaties van scholen en besturen - er wordt onder andere onderscheid gemaakt tussen eenpitters en meerpitters en tussen scholen met en zonder een hoog leerlinggewicht - worden deze verschillende typen van scholen en bestuur langs dezelfde, door de overheid geformuleerde, kwaliteitsmaatstaf gelegd.

Als Nederland topland wil zijn op onderwijsgebied is er veel meer kennis van lokale variëteit nodig en van het complexe samenspel van relevante sturingsparameters. De Nederlandse traditie van actieplannen en bestuursakkoorden (overheidsinterventies) zou dan tekort kunnen schieten of vooral tot retorische en symbolische consensus kunnen

leiden. Als autonomievergroting op lokaal en regionaal niveau wordt gestimuleerd, is het een relevante vraag of dat vooral versterking van de rol van de lokale overheid veronderstelt. Overheidsbeleid dient terdege rekening te houden met de grote variëteit in besturen en in scholen. Er moet meer specifieke beleidsaandacht (en onderzoek) komen gericht op de kleine besturen en vooral eenpitterbesturen die opereren zonder bovenschools management. Dat de relatie tussen HRM en prestaties een andere uitwerking heeft al naar gelang de leerlingpopulatie, wijst eveneens op het *unfaire* karakter van uniform onderwijsbeleid voor alle besturen. Onderzocht moet worden of scholen met lagere onderwijsopbrengsten die meer aan HRM beleid (gaan) doen op termijn beter gaan presteren. Meer in het algemeen geldt dat natuurlijk voor alle gevonden verbanden in het BOPO-onderzoek.

4. De toename in de verantwoordingsplicht van besturen aan de inspectie leidt tot concrete verbeteractiviteiten, maar heeft incidenten als Amarantis en BOOR niet kunnen voorkomen. Onderzoek naar toezicht en verantwoording bij autonomie en variëteit blijft daarom geboden. Dat is des te urgenter omdat te gemakkelijk wordt aangenomen dat toezicht en verantwoording een garantie zijn voor kwaliteit en goed bestuur. Veel beleid lijkt impliciete opvattingen te hebben over een optimale maat van besturen. De bestuurskundige literatuur is daarover veel terughoudender. Wat een optimale maat is, blijkt contextueel bepaald en is dus vooral de contingente uitkomst van talloze factoren en preferenties. Beleid en onderzoek dienen er rekening mee te houden dat afhankelijk van de gehanteerde (kwaliteits)criteria andere uitkomsten over de gewenste maat kunnen voorkomen.
5. Interessante uitkomst is dat, hoewel ouders een onafhankelijke Onderwijsinspectie belangrijk vinden, ze hun schoolkeuze nauwelijks van inspectieoordelen laten afhangen. Dat betekent dat, wil in een governance-arrangement de positie van ouders betekenisvol zijn, de definitie van goed presterende scholen veel ruimer en vooral ook gevarieerder zal moeten zijn.
6. Ook de rol van de PO-raad als actor in het governance-arrangement zou meer aandacht moeten krijgen. Hierbij kan met name gedacht worden aan de rol van de Code goed bestuur, die vooral voor eenpitters lastig blijkt in te voeren. Terwijl veel van diezelfde eenpitters juist gewaardeerd worden door zowel ouders als leerkrachten in termen van subjectieve kwaliteit (bejegening en sfeer).
7. Veel van de onderzoeksuitkomsten laten (opnieuw) zien dat onderwijsopbrengsten in overwegende mate worden bepaald door de samenstelling van de leerlingpopulatie. De universele tendens is die van meritocratisering. Daarmee wordt ongelijkheid harder verankerd dan ooit. Het beleid dient zich hiervan terdege bewust te zijn. Meritocratisering is een relevante thematiek voor reflectie over beleid.

Deze bevindingen leiden, in combinatie met de reconstructie van de beleidstheorie, tot de meer algemene vraag of de notie van 'educational governance' niet vooral op een *mythe* berust. Als de kwaliteitsbepaling in handen is van de rijksoverheid, de kwaliteitszorg- en bewaking vooral een taak zijn van schoolbesturen, PO-Raad en inspectie, en de rol van ouders en leerkrachten zeer beperkt is dan lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat er eerder sprake is van een klassiek 'government' repertoire. Immers, de idee achter governance is dat de overheid niet het monopolie op het bepalen van publieke waarden heeft, maar dat een breed amalgaam van politieke, publieke en private actoren dat vormgeven en bepalen door samenwerking, via 'checks and balances' en in meervoudigheid en variëteit.

Dit is, in grote lijnen, ook een blinde vlek in het geanalyseerde (BOPO-) onderzoek. Zoals eerder gesteld richt de 'best fit' benadering zich vooral op het procesontwerp en veronderstelt ze de

mogelijkheid van een gelijkwaardige interactie tussen de actoren in het governance-arrangement. Het bovenstaande laat echter zien dat veel van de ‘inhoud’ van het onderwijsbeleid juist buiten het governance-arrangement tot stand komt en dat de relatie tussen de verschillende actoren allesbehalve gelijkwaardig is. Het risico bestaat hierdoor dat het beleidsonderzoek de blinde vlekken van het onderwijsbeleid reproduceert en versterkt in plaats van analyseert en waar nodig ter discussie stelt.

Op basis van het bovenstaande komen wij tot drie aanbevelingen voor beleid en onderzoek:

- **Aanbeveling 1:** Denk na over de manier waarop autonomie van de sector ook daadwerkelijk kan en mag leiden tot verschillen in kwaliteitsopvattingen en onderwijsopbrengsten.
- **Aanbeveling 2:** In beleid en onderzoek dient aandacht te zijn voor de vraag hoe ouders en leerkrachten een belangrijkere positie kunnen krijgen, en hoe de overheid meer op afstand kan blijven.
- **Aanbeveling 3:** Overheidsbeleid dient terdege rekening te houden met de grote variëteit in besturen en in scholen en er is veel meer kennis van lokale variëteit nodig.
- **Aanbeveling 4:** Richt beleidsonderzoek zodanig in dat de assumpties die ten grondslag liggen aan het beleid worden onderzocht en dat er zicht komt op overtuigende verklaringen voor (internationale) verschillen in onderwijsopbrengst.

Literatuur

- Alford, J. (2009). *Engaging Public Sector Clients: From Service Delivery to Co-production*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bekkers, V., G. Dijkstra, Edwards, A. & Fenger, M. (eds.) (2007). *Governance and the Democratic Deficit: Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices*. Aldershot: Ashgate Publishing.
- Bekkers, V.J.J.M., de Kool, D. & Straten, G.F.M. (2012). Themaproject 4: *Ouderbetrokkenheid bij schoolbeleid*. Eindrapport van het NWO/BOPO consortium: Educational Governance: strategie, ontwikkeling en effecten. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam/Netherlands Institute of Government.
- Berdowski, Z., Eshuis, P.H., & Oploo, M. van (2011). *Kostenremanentie bij scholen voor primair onderwijs in krimpgebieden*. Zoetermeer: Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO bv).
- Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel (d.d. 23-8-2005).
- Boxall, P. & Purcell, J. (2008). *Strategy and human resource management* (2nd ed.). New York, NY: Palgrave MacMillan.
- Brief aan de Tweede Kamer d.d. 7-6-2005, "Beleidsnotitie governance in het onderwijs".
- Brief aan de Tweede Kamer d.d. 1-3-2011, "Toetsing in het primair onderwijs".
- Brief aan de Tweede Kamer d.d. 12-12-2011, "Opbrengstenbeoordeling in het basisonderwijs".
- Brief aan de Tweede Kamer d.d. 17-1-2012, "Bestuursakkoord Primair Onderwijs".
- Bronneman-Helmers, R. (2011). *Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)*. Den Haag: SCP.
- Bruggencate, G.T. ten. (2009). *Maken schoolleiders het verschil? onderzoek naar de invloed van schoolleiders op de schoolresultaten*. Enschede: Universiteit van Twente.
- Bryk, A.S., Lee, V.E & Holland, P.B. (2003). *Catholic Schools and the Common Good*. Harvard: Harvard University Press.
- CFI (2009). *Regeling 'Beleggen en belenen door instellingen voor onderwijs en onderzoek 2010'*. OCW-regeling d.d. 16-9-2009.
- Coleman, J.S. and Hoffer, T. (1987). *Public and private high schools: the impact of communities*. New York: Basic.
- CPB (2012). *Pijlers onder de kenniseconomie*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Dael, H. van, & Hooge, E.H. (2012). *Ontwerp kader 'Sturen op onderwijskwaliteit'* (conceptversie). Utrecht: PO-Raad.
- Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden.
http://wetten.overheid.nl/BWBR0001840/geldigheidsdatum_26-03-2013.
- Habermas, J. (2004 [1981]). *The Theory of Communicative Action*. Cambridge: Polity Press.
- Handelingen TK 1918-1919, nr. 428/3, "Memorie van Toelichting Lager-Onderwijswet".
- Handelingen TK 1915-1916, nr. 359/5, "Memorie van Antwoord inzake voorstel van verandering van artikel 192 der Grondwet".
- Handelingen TK 1985-1986, 19200 VIII/63, "Brief van de Minister van Onderwijs en Wetenschappen".
- Handelingen TK 2007-2008, 31007/6, "Brief van de Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen".
- Handelingen TK 2009-2010, 32193/3, "Voorstel Wijziging Wet op het Onderwijstoezicht".
- Handelingen TK 2010-2011, 31293/86, "Brief zwakke scholen".
- Handelingen TK 2011-2012, 32193/A, "Gewijzigd voorstel van wet op het onderwijstoezicht".
- Handelingen TK, 2011-2012, 33157/2, "Voorstel Wijziging Wet op het Primair Onderwijs".
- Handelingen TK 2011-2012, 33157/3, "Memorie van Toelichting bij Voorstel Wijziging Wet op het Primair Onderwijs".
- Hattie, J. (2009). *Visible learning: A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*. New York: Routledge.

- Hettema, P. & Lenssen, L. (2007). *Van wie is het onderwijs? De veranderende rol van leraar, manager en minister*. Amsterdam: Uitgeverij Balans.
- Hofman, R.H., van Leer, K., de Boom, J. & Hofman, W.H.A. (2010). Themaproject 1: *Het functioneren van besturen*. Eerste tussenrapport van het NWO/BOPO consortium: Educational Governance: strategie, ontwikkeling en effecten. Groningen/Rotterdam: GION-Universiteit Groningen/Risbo-Erasmus Universiteit.
- Hofman, R.H., van Leer, K., de Boom, J. & Hofman, W.H.A. (2011). Themaproject 1: *Het functioneren van besturen*. Tweede tussenrapport van het NWO/BOPO consortium: Educational Governance: strategie, ontwikkeling en effecten. Groningen/Rotterdam: GION-Universiteit Groningen/Risbo-Erasmus Universiteit.
- Hofman, R.H., Van Leer, K., de Boom, J. & Hofman, W.H.A. (2011). Themaproject 3: *Lokale Educatieve Agenda*. Tweede tussenrapport van het NWO/BOPO consortium: Educational Governance: strategie, ontwikkeling en effecten. Risbo-Erasmus Universiteit/GION-Universiteit Groningen.
- Hofman, R.H., van Leer, K., de Boom, J. & Hofman, W.H.A. (2012). Themaproject 1: *Het functioneren van besturen*. Eindrapport van het NWO/BOPO consortium: Educational Governance: strategie, ontwikkeling en effecten. Groningen/Rotterdam: GION-Universiteit Groningen/Risbo-Erasmus Universiteit.
- Hofman, W.H.A., Steijn, A.J. & R.H. Hofman, W.H.A. (2013). *Integratierapport*. NWO/BOPO consortium: Educational Governance: strategie, ontwikkeling en effecten. Rotterdam/Groningen: Bestuurskunde-Erasmus Universiteit/GION-Universiteit Groningen.
- Honingh, M.E., & Hooge, E.H. (2012). *Goed Bestuur in het primair onderwijs. Eindrapportage Monitor Goed Bestuur primair onderwijs 2010-2012*. Amsterdam/Nijmegen: Hogeschool van Amsterdam/Radboud Universiteit Nijmegen.
- Hooge, E.H. & Honingh, M.E. (2011). *Goed Bestuur in het primair onderwijs. Resultaten van de nulmeting monitor Goed Bestuur PO 2010*. Nijmegen/Amsterdam: Radboud Universiteit Nijmegen/Hogeschool van Amsterdam.
- Hoogerwerf, A. (1984). "Beleid berust op veronderstellingen: de beleidstheorie". *Acta Politica*, no. 4, pp. 493-531.
- Hoogerwerf, A. (1989). "De beleidstheorie uit de beleidspraktijk: een tussenbalans". *Beleidswetenschap*, no. 4, pp. 320-341.
- Hoogerwerf, A. & M. Herweijer (eds.) (2003). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidwetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Houtveen, T. & Grift van der, W. (2013). *How to induce growth in more sophisticated skills of teachers*. International Conference of School Effectiveness and School Improvement (ICSEI). January 2013 in Santiago: Chile. Opgevraagd op 21 maart van <http://www.icsei.net/2013/abstracts>.
- <http://www.scienceguide.nl/201301/wereldwijd-lerarenbeleid.aspx>
- Inspectie van het Onderwijs (2008). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2006/2007*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2009). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2008/2009*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2010). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2009/2010*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2011). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2010/2011*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2012a). *Toezichtkader PO/VO 2012*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2012b). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2011/2012*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

- Inspectie van het Onderwijs (2013). *De kwaliteit van basisscholen en bestuurlijk handelen in het Noorden van het Nederland. Ontwikkelingen in de periode 2008-2012*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- IVA/ITS (2010). *Meta-analyse van de eerste opbrengsten van de Kwaliteitsagenda Primair Onderwijs*. Tilburg/Nijmegen: IVA/ITS.
- Janssen, T., Steijn, A.J. & Dulk, L. den, (2010). *Tussenrapportage. Onderzoeksprogramma beleidsgericht onderzoek primair onderwijs: educational governance. Themaproject 2*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Janssen, T., Steijn, A.J. & Dulk, L. den, (2011). *HRM, HRM uitkomsten en onderwijsopbrengsten. 'De strategische HRM fit en de interne fit van HRM op basisscholen en de relatie met onderwijsopbrengsten'*. Tweede tussenrapportage Themaproject 2. Onderzoeksprogramma beleidsgericht onderzoek primair onderwijs: educational governance. Rotterdam: EUR.
- Janssen, T., Ashikali, T.S., Steijn, A.J. & Den Dulk, L. 2013. *Eindrapport: Onderzoeksprogramma beleidsgericht onderzoek primair onderwijs: educational governance. Themaproject 2: HRM, HRM uitkomsten en onderwijsopbrengsten*. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Kessel, N. van & Hovius, M. (2011). *Bestuur en management. Onderzoek onder eenpitters en meerpitters in het primair onderwijs*. Nijmegen: ITS.
- Kjaer, A.M. (2004). *Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (2006). Governing Policy Networks: a Network Perspective on Decision Making in Network Society. In G. Morcol (Ed.), *Handbook of decision-making* (pp. 169-187). New York: CRC Press, Taylor and Francis.
- Klijn, E.H. & Koppejan, J.F.M. (2007) Beleidsnetwerken als theoretische benadering: een tussenbalans. *Beleidswetenschap*, 2, 143-167.
- Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (2012). Governance network theory: past, present and future. *Policy & Politics*, 40(4), 187-206
- Kristof-Brown, A.L., Zimmerman, R. D., & Johnson, E. C. (2005). Consequences of individuals' fit at work: A meta-analysis of person-job, person-organization, person-group, and person-supervisor fit. *Personnel Psychology*, 58:2, 281-320.
- Leer, R. van, Haan, K. de, Wijnstra, M., & Janssens, M. (2012). *Krimpen met perspectief. Demografische ontwikkelingen, gevolgen en kansen voor het Drentse basisonderwijs*. Assen: STAMM CMO.
- Levin, H. (2013). *Does privatization improve education?* Keynote International Conference of School Effectiveness and School Improvement (ICSEI). January 2013 in Santiago: Chile. Opgevraagd op 21 maart http://www.icsei.net/fileadmin/ICSEI/icsei_2013/documents/01-ICSEI-Educational_Privatization.pdf
- Lindblom, C.E. (1959). "The science of 'muddling through'", in: *Public Administration Review*, no. 2, pp. 79-88.
- Lindenberg, P.W. van, Doorn, V. van, & Possel-Spoorenberg (2012). *Evaluatie Stichting BOOR*. Bergambacht: Biznez Management.
- Ministerie van OCW (2009). *Referentiekader taal en rekenen*. Den Haag: Ministerie OCW.
- Ministerie van OCW (2011a). *Actieplan Leraar2020*. Den Haag: Ministerie OCW.
- Ministerie van OCW (2011b). *Actieplan PO Basis voor Presteren*. Den Haag: Ministerie OCW.
- Ministerie van OCW & PO-Raad (2012). *Bestuursakkoord Primair Onderwijs 2012-2015. Impuls opbrengstgericht werken en professionalisering*. Den Haag: Ministerie OCW.
- Mourshed, M., Chijioke, C. & Barber, M. (2010). *How the world's most improved school systems keep getting better*. McKinsey and Company.
- Mourshed, M., Chijioke, C. & Barber, M. (2010). *How the world's most improved school systems keep getting better*. McKinsey and Company.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap (2012). *Kerncijfers 2007-2011*. Den Haag: OCW
- Noordegraaf, M. & de Wit, B. (2012). *Van maakbaar naar betekenisvol bestuur. Een achtergrondstudie naar (keten) governance en (nieuw) publiek management en de gevolgen voor toezicht en evaluatie*. Webpublicatie nr. 63 van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Den Haag: WRR.

- NWO (2009). *Programma Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs (BOPO) 2009-2012*. Den Haag: Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO).
- Oberon (2010). *Nieuwe ontwikkelingen op de Lokale Educatieve Agenda 2010*. Utrecht: Oberon.
- Oberon (2011). *Nieuwe ontwikkelingen op de Lokale Educatieve Agenda 2011*. Utrecht: Oberon.
- OECD-McKinsey (2012). *Het Nederlandse onderwijs: beter dan we denken, maar niet zo goed als we willen*.
- Onderwijsraad (2002). *Vaste grond onder de voeten: een verkenning inzake artikel 23 Grondwet*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2004). *Bureaucratisering in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005). *Variëteit in schaal*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006). *Hoe kan governance in het onderwijs verder vorm krijgen?*² Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007). *Veelzeggende instrumenten van onderwijsbeleid – verkenning*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2010). *Verzelfstandiging in het onderwijs II*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2011). *Een stevige basis voor iedere leerling. Advies*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2012a). *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2012b). *Advies Geregelde ruimte*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Oosterling, M. & Vink, R. (2011). *Besturen met intern toezicht. Zicht op het omgaan met de wet ‘Goed onderwijs, goed bestuur’*. Tilburg: IVA.
- Pierre, J. (ed.) (2006 [2000]). *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- PO-Raad (2009). *Code Goed Bestuur in het Primair Onderwijs*. Utrecht: PO-Raad.
- PO-Raad (2010). *Vroegsignalering voor schoolbesturen. Een handleiding*. Utrecht: PO-Raad.
- PO-Raad (2011). *Code Goed Bestuur in het primair Onderwijs*.
http://www.poraad.nl/sites/www.poraad.nl/files/2011documenten/thema_goedbestuur/code_goed_bestuur_printversie.pdf
- PO-Raad (2010). *Manifest ‘In Tien Jaar naar de Top’. Pleidooi voor 10-jarenplan voor het primair onderwijs*. Utrecht: PO-Raad.
- Regeling prestatiebox primair onderwijs (2012), *Staatscourant*, d.d. 27-1-2012.
- Regtering, H. & Broek, A. van den (2011). *Lukt het, loopt het, leert het?* Onderzoek in opdracht van de Onderwijsraad. Zie ook www.onderwijsraad.nl. Nijmegen: ResearchNed.
- Rhodes, R.A.W. (1996). “The New Governance: Governing without Government”, in: *Political Studies*, no. 4, pp. 652-667.
- Rhodes, R.A.W., S.A. Binder, B.A. Rockman (eds.) (2006). *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes, R.A.W. (ed.) (2011). *Public Administration: 25 years of analysis and debate*, Chichester: Wiley-Blackwell.
- Sayed, Y. (2010). Globalisation, educational governance and decentralisation: promoting equity, increasing participation, and enhancing quality?, *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 40:1, 59-62
- Scheerens, J., Hendriks, M. & Steen, R. (2011a). *School leadership effects revisited. Review and metaanalysis of empirical studies*. Enschede: University of Twente.
- Scheerens, J., Luyten, H. & van Ravens, J. (2011b). *Visies op onderwijskwaliteit. Met illustratieve gegevens over de kwaliteit van het Nederlandse primair en secundair onderwijs* Enschede: Universiteit Twente.
- Steeg, M. van der, Vermeer, N. & Lanser, D. (2011). *Nederlandse onderwijsprestaties in perspectief*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- School aan zet, <http://www.schoolaanzet.nl/> (geraadpleegd d.d. 26-3-2013).
- Slavin (2012). *About innovative types of schools* (Opgevraagd 21-3-2013 www.bestevidence.org).
- SLO (2012a). *Passende perspectieven taal. Overzichten van leerroutes*. Enschede: SLO.
- SLO (2012b). *Passende perspectieven rekenen. Overzichten van leerroutes*. Enschede: SLO.

- Steenvoorden, E., Dekker, P. & Houwelingen, P. van (2011). *COB kwartaalbericht 2011/1*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Steijn, B. & Groeneveld, S. (2009). *Strategisch HRM in de publieke sector*. Assen: Van Gorcum.
- Swarts, M. & Steijn, B. (2012). De gevolgen van de functiemix voor het psychologisch contract in het voortgezet onderwijs. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* (28) 3, 376-394.
- Turkenburg, M. (2008). *De school bestuurd. Schoolbesturen over goed bestuur en de maatschappelijke opdracht van de school*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Twist, M.J.W. van (1995). *Verbale vernieuwing: aantekeningen over de kunst van bestuurskunde*, Den Haag: VUGA.
- Van Beekveld & Terpstra Organisatieadviesbureau (2012). *Samen op zoek naar creatieve en innovatieve oplossingen voor krimpproblematiek. Verslag van het project Sleutalexperimenten van het ministerie van OCW*. Hoorn: Van Beekveld & Terpstra Organisatieadviesbureau.
- Van Leer, K., Hofman, R.H., de Boom, J. & Hofman, W.H.A. (2010). Themaproject 3: *Lokale Educatieve Agenda*. Eerste tussenrapport van het NWO/BOPO consortium: Educational Governance: strategie, ontwikkeling en effecten. Rotterdam/Groningen: Risbo-Erasmus Universiteit/GION-Universiteit Groningen.
- Van Leer, K., Hofman, R.H., de Boom, J. & Hofman, W.H.A. (2012). Themaproject 3: *Lokale Educatieve Agenda*. Eindrapport van het NWO/BOPO consortium: Educational Governance: strategie, ontwikkeling en effecten. Risbo-Erasmus Universiteit/GION-Universiteit Groningen.
- Vegas, E. (2013). *How to raise education quality through better teacher policies. Implications for Latin America*. Keynote International Conference of School Effectiveness and School Improvement (ICSEI). January 2013 in Santiago: Chile. Opgevraagd vop 21 maart van http://www.icsei.net/fileadmin/ICSEI/icsei_2013/documents/Vegas_ICSEI_2013.pdf
- Veld, R.J. in 't (1982). *Verandering en bestuur: een pleidooi voor een bescheiden bestuurskunde*, Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Verbeek, F. (2011). *Project opbrengstgericht leiderschap. Rapportage mediomonitor besturen*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Vermeeren, B., Steijn, B. Kuipers, B. (2009). *Performance of Public Organizations: A Study of HRM and the Role of the Supervisor in Dutch Municipalities*. Paper for the IRSPM conference, Copenhagen, April 2009.
- Vijlder, F, Verschoor, M., Rozema, M., van Velden, J. & van Gansewenkle, H. (2012). *Interne middelenverdeling in het primair onderwijs. Verkenning ten behoeve van BOPO*. Arnhem/Nijmegen: HAN Press.
- Visscher, A. & Ehren, M. (2011). *De eenvoud en complexiteit van Opbrengstgericht Werken*. Enschede: Vakgroep onderwijsorganisatie en management Enschede: Universiteit Twente.
- Vrielink, S., Jacobs, J., & Hogeling, L. (2010). *Krimp als kans. Leerlingendaling in het primair en voortgezet onderwijs*. Nijmegen: ResearchNed.
- Weerden, J.J. van, & Hemker, B.T. (2012). *Peiling van de rekenvaardigheid en de taalvaardigheid in jaargroep 8 en jaargroep 4 in 2011. Jaarlijks Peilingsonderzoek van het Onderwijsniveau*. Arnhem: Cito.
- Wet op het onderwijstoezicht (d.d. 20-6-2002).
- Wet op het primair onderwijs (d.d. 2-7-1981).
- Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen (d.d. 29-4-2010).
- Wijziging Wet op het primair onderwijs, *Staatsblad*, d.d. 4-2-2010.
- Wildavsky, A. (1979). *Speaking Truth to Power: the Art and Craft of Policy Analysis*, Boston MA: Little, Brown & Co.
- WOT (2012). *Wijziging Wet op het onderwijstoezicht inzake gewijzigde rol Inspectie van het onderwijs bij het toezichtproces*. Den Haag: WOT.
- Wright, P.M. & Nishii, L.H. (2007). *Strategic HRM and Organizational Behavior: Integrating Multiple Levels of Analysis*. Center for Advanced Human Resource Studies (CAHRS) CAHRS Working Paper Series.

BIJLAGE: BOPO-dag 2013: bevindingen en discussie

Op de BOPO-dag, d.d. 5 maart 2013, werd ook het programma Beleidsgericht Onderwijsonderzoek Primair Onderwijs IV (2009-2012) afgesloten. Het doel was informatie-uitwisseling en discussie tussen onderzoekers en experts enerzijds en BOPO en beleidsmedewerkers van OCW anderzijds. Aanwezig was een gezelschap van programma- en projectleiders, reviewers, de BOPO-commissie en één of twee OCW-beleidsmedewerkers per programmalijn. Daarnaast heeft per programmalijn een aantal gebruikers deze dag bijgewoond.

De sessie Sectorontwikkeling en Autonomie werd ingeleid aan de hand van een presentatie ‘Het ongemak van de autonomie’. Er werd gestart met de bevindingen van de beleidsreconstructie waarbij aandacht was voor de thema’s: (a) ‘Vrijheid van onderwijs is geen non-interventie’, (b) Van deugdelijkheid naar kwaliteit, (c) ‘Wat’ en ‘hoe’ en (d) Van planning naar ‘governance’. Vervolgens werd ingegaan op drie spanningen die bij de reconstructie van de beleidstheorie aan het licht kwamen, deels als onvermijdelijk gevolg van de ambivalenties in artikel 23 van de Grondwet en deels als consequentie van de beleidsinterpretatie van dit artikel. Deze drie spanningen zijn gereconstrueerd aan de hand van normatieve (probleemdefinities, vaststelling beleidsdoelen, legitimatiegronden overheidsinterventie) en empirische assumpties (constructie causale relaties, keuze voor specifieke beleidsinstrumenten) die ten grondslag liggen aan overheidshandelen. Daarna werd kort ingegaan op het uitgevoerde BOPO-onderzoek onder de titel ‘Educational governance’. Er is daarbij kritisch gekeken naar het gebruik van de ‘best fit’ benadering en meer in het algemeen de specifieke interpretatie van het internationaal gebruikte begrip ‘governance’ en de in Nederland toegepaste governance-arrangementen. Spanningsvelden werden vastgesteld tussen autonomie en kwaliteit en tussen autonomie en governance.

Ten slotte werd de inleiding afgesloten met een aantal discussiepunten c.q. vragen over beleidstheorie en het uitgevoerde onderzoek:

- Is onderwijsbeleid een bypass voor onderwijsvrijheid?
- Is er in het onderwijsbeleid van de overheid niet sprake van een te sterke regeldruk, inspectiedruk en normeringsdruk?
- Is er in het governance-arrangement sprake van scheefgroei: welke is de rol van beleid, bestuur, inspectie en de sector en hoe verhoudt die zich tot de positie van ouders en leerkrachten?
- Wat is kwaliteit, goed bestuur, goed toezicht?
- Leidt het overheidsbeleid niet tot een versterkte meritocratisering als gestolde ongelijkheid?

De inleiding werd afgesloten met een beschouwing over de rol van beleidsonderzoek. Aangegeven werd dat veel BOPO-onderzoek te weinig reflecteert op het beleid van de overheid: het overheidsbeleid wordt te vaak als vaststaand aangenomen en vormt geen object van onderzoek. Er is in het BOPO-onderzoek te weinig oog voor het ‘wat’ en te veel voor het ‘hoe’ van het onderwijsbeleid van de overheid. Dit zou kunnen leiden tot onderzoek waarbij niet sprake is van een diepgaande analyse van en discussie over het onderwijsbeleid, maar van een reproductie en mogelijk zelfs versterking van blinde vlekken in bestel en beleid.

In de discussie is met name bij de medewerkers van OCW, onderzoekers en andere deelnemers veel aandacht voor de neveneffecten van het BOPO-onderzoek en de rol van BOPO-onderzoek in de mogelijke reproductie van blinde vlekken in het onderwijsbeleid. Onderzoekers stellen in het algemeen dat – hoewel zij zich richten op het door OCW gevraagde evaluatieonderzoek – zij de onderwerpen ook breder vanuit andere en vaak ook internationale perspectieven benaderen.

De discussie spitste zich vervolgens toe op de kwaliteitsbepaling door de rijksoverheid (in samenwerking met de PO-raad) en de kwaliteitsbewaking door inspectie en schoolbesturen. Er werd gediscussieerd over de vraag of de sterke aandacht voor de basisvaardigheden (taal en rekenen) gerechtvaardigd is, en in hoeverre daarin de stem van ouders en leerkrachten zichtbaar is. Onderzoek lijkt een discrepantie aan te tonen tussen de kwaliteitsmaatstaven van overheid en inspectie enerzijds (Cito-scores) en ouders en leerkrachten anderzijds (sfeer, bejegening). Dat is niet

in de laatste plaats problematisch omdat grote schoolbesturen meer kwaliteit leveren volgens de overheidsmaatstaven, terwijl ouders en leerkrachten juist kleinschaligheid waarderen.

Daarbij werd ook ingegaan op de mogelijk verplichte Cito-toets voor alle scholen en voor de onbedoelde neveneffecten die dit met zich zou kunnen brengen (teaching to the test; smalle focus op taal en rekenen). Een deel van de deelnemers stelde dat een redelijke standaard van basiskwaliteit in het onderwijs een vereiste is, terwijl een ander deel van de deelnemers daaraan de vraag toevoegt of de vrijheid van onderwijs en meer specifiek de huidige kwaliteitsbepaling voldoende recht doet aan de rol van ouders en leerkrachten. De vraag is wat er op scholen collectief moet zijn en wat mag variëren en of de huidige vormgeving van ‘checks and balances’ voldoende recht doet aan de rol van verschillende betrokkenen bij en in het onderwijs.

Onderwerpen die in deze levendige discussie over kwaliteitsbepaling en inhoud van het onderwijs zijdelings de revue passeerden waren: de rol van invoering van niet-bewezen innovaties, de evidentie van de werking van allerlei beleidsprogramma’s, de aandacht van de overheid voor wat er aan kennis is over ‘wat werkt’, het bestaan van één PO-raad in relatie tot gewenste variëteit, en de rol van de ouders. Bij de discussie over de versterking van de rol van ouders werd bovendien aangegeven dat die al vele jaren op de onderwijsbeleidsagenda staat, maar blijkbaar niet eenvoudig te realiseren is. Hier lijkt sprake van een scheefgroei in het governance-arrangement: het zwaartepunt ligt in de driehoek schoolbesturen – ministerie – inspectie, niet in de relatie tussen scholen, leerkrachten en ouders. Een laatste punt van discussie betrof de – door een ieder erkende – cruciale rol van de leerkracht.

